

Nena Husemann

# Bundeswasserstraßen zwischen Verkehrsfunktion und Bewirtschaftungszielen



**Nomos**

Bielefelder umweltrechtliche Studien

herausgegeben von

Prof. Dr. Michael Kotulla, M.A., Universität Bielefeld

Band 7

Nena Husemann

# Bundeswasserstraßen zwischen Verkehrsfunktion und Bewirtschaftungszielen



**Nomos**



Onlineversion  
Nomos eLibrary

**Die Deutsche Nationalbibliothek** verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Bielefeld, Univ., Diss., 2022

ISBN 978-3-8487-7583-5 (Print)

ISBN 978-3-7489-3716-6 (ePDF)

1. Auflage 2023

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2023. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde von der juristischen Fakultät der Universität Bielefeld 2022 als Dissertation angenommen. Die Arbeit berücksichtigt Literatur und Rechtsprechung bis zum Dezember 2021.

Bei dieser Gelegenheit möchte ich mich zuvorderst bei meinem Doktorvater Prof. Dr. Michael Kotulla, M.A. bedanken. Er gab – wenn auch damals mit etwas anderem Zuschnitt – den Anstoß zum Thema dieser Arbeit, in dem ich zu meiner eigenen Überraschung vollkommen aufgegangen bin. Gleichzeitig möchte ich mich für die inhaltliche und methodische Betreuung während der Schreibphase bedanken. Ein weiterer Dank gilt Prof. Dr. Andreas Fisahn für die rasche und wohlwollende Erstellung des Zweitgutachtens.

Ebenso geht besonderer Dank an meine Eltern, nicht nur fürs Korrekturlesen, sondern insgesamt für die bedingungslose emotionale und finanzielle Unterstützung in all meinen Vorhaben. Schließlich möchte ich Dr. Dominik Kischko für die schnelle und wertvolle Unterstützung beim Korrekturlesen danken.

Düsseldorf, im Dezember 2022

*Nena Husemann*



# Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der nicht allgemein gebräuchlichen Abkürzungen	13
A. Einleitung	15
I. Problemdarstellung	15
II. Die Bundeswasserstraßen als Verkehrswege	17
1. Vor- und Nachteile des Binnenschiffverkehrs	19
2. Die Zukunft der Binnenschiffahrt	21
3. Aktuelle Bedeutung der Binnenschiffahrt	23
III. Bundeswasserstraßen als Naturraum	24
1. Der ökologische Zustand der Bundeswasserstraßen	24
2. Tatsächliche Vereinbarkeit von Schifffahrt und Umweltschutz?	26
IV. Rechtsrahmen	29
V. Gang der Untersuchung	31
B. Begriffsbestimmung: Bundeswasserstraße	33
I. Verfassungsrechtliche Begriffsbestimmungen	33
1. Gesetzgebungskompetenz: Seewasserstraßen und die dem allgemeinen Verkehr dienenden Binnenwasserstraßen gem. § 74 Abs. 1 Nr. 21 GG	33
2. Eigentum: Bisherige Reichswasserstraßen gem. Art. 89 Abs. 1 GG	35
3. Verwaltungskompetenz: Bundeswasserstraßen gem. Art. 89 Abs. 2 GG	37
II. Bundeswasserstraßen-Begriff nach dem WaStrG	44
1. Definition nach WaStrG a.F.	44
2. Definition nach WaStrG n.F.	46
III. Verfassungsmäßigkeit der einfachgesetzlichen Definition	48
1. Das Problem der „sonstigen Binnenwasserstraßen des Bundes“	48
2. Verfassungsmäßigkeit der Definition nach dem WaStrG n.F.	52

3. Das Problem der Anpassung der Anlage	53
IV. Zwischenergebnis	56
C. Die rechtliche Verankerung der Verkehrsfunktion der Bundeswasserstraßen	59
I. Die Bundeswasserstraßen nach Art. 89 GG	59
1. Rechtsfolgen der Eigentumsübertragung nach Art. 89 Abs. 1 GG	59
2. Umfang der Verwaltungsbefugnis nach Art. 89 Abs. 2 GG	62
a) Reichweite der bundeseigenen Verwaltung	63
b) Verwaltungskompetenz aus der Eigentümerstellung	68
c) Wahrung der Bedürfnisse der Landeskultur und der Wasserwirtschaft	70
aa) Der Begriff der Landeskultur	70
bb) Der Begriff der Wasserwirtschaft	76
cc) Formelle und materielle Rechtsfolgen	77
3. Pflicht des Staates zum Erhalt von Wasserstraßen	79
4. Zwischenergebnis zu Art. 89 GG	81
II. EU-Recht	84
1. Einleitend: Europäische und nationale Bedeutung der Verkehrspolitik	84
2. Transeuropäische Netze	86
a) Kompetenzverteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten bezüglich der transeuropäischen Verkehrsnetze	87
b) Rechtsform und Inhalt der TEN-VO	89
c) Umfang der Bindung der TEN-VO	91
3. Verstärkung der Verkehrsfunktion durch die Warenverkehrsfreiheit	95
a) Allgemeine Dogmatik zu Maßnahmen gleicher Wirkung	96
b) Beschränkung von Bundeswasserstraßen als Maßnahmen gleicher Wirkung	101
4. Zwischenergebnis zur Verankerung der verkehrlichen Nutzung von Bundeswasserstraßen im EU-Recht	109

III. Völkerrecht	110
1. Verhältnis des Völkerrechts zum Europarecht und zum nationalen Recht	111
a) Das Verhältnis zum Europarecht	111
b) Das Verhältnis zum deutschen Recht	113
2. Die internationalen Schifffahrtsabkommen	116
a) Die Zentralkommission für die Rheinschifffahrt	116
aa) Das Verhältnis zwischen ZKR und EU	116
bb) Der Inhalt der MA und ihre Folgen für die Bewirtschaftung des Rheins	119
b) Die Donau- und die Moselkommission	121
c) Die bilateralen Abkommen über die Oder	123
d) Die Regelungen zur Elbe	129
aa) Völkergewohnheitsrechtliche Pflichten	130
bb) Elbeabkommen	132
3. Zwischenergebnis zu den völkerrechtlichen Verankerungen der Verkehrsfunktion für einzelne Bundeswasserstraßen	134
IV. Zwischenergebnis: Verankerung der Verkehrsfunktion der Bundeswasserstraßen	136
D. Die rechtliche Verankerung des Gewässerschutzes	140
I. Art. 20a GG als Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen	140
1. Der Schutzgegenstand „natürliche Lebensgrundlagen“	141
a) Anthropozentrische oder ökozentrische Ausrichtung	141
b) Umfang der „natürlichen Lebensgrundlagen“	144
2. Staatszielbestimmungen	149
3. Das Schutzniveau	151
a) Gebote, Verbote und Prinzipien	151
b) Das Verhältnis zu anderen Normen von Verfassungsrang	154
c) Bedeutung von Umweltbelangen in planerischen Abwägungen	155
d) Zwischenergebnis zu Art. 20a GG	157
4. Ergebnis zum verfassungsrechtlichen Verhältnis	158
II. Der Schutz der Umwelt im EU-Primärrecht	160
1. Unionsziel Umweltschutz	161
2. Der Grundsatz Umweltschutz	162
3. Die Querschnittsklausel	163

4. Inhalt und Umfang der Umweltpolitik der Union	166
a) Die Kompetenz der Union zu umweltpolitischem Handeln	166
b) Materielle primärrechtliche Regelungen der europäischen Umweltpolitik	168
aa) Das Tätigkeitsfeld der Umweltpolitik	168
bb) Die Umweltprinzipien und ihr Bindungsumfang	169
cc) Das hohe Schutzniveau	172
5. Ergebnis zum europarechtlichen Verhältnis	178
III. Völkerrechtlicher Gewässerschutz	179
1. Anforderungen der Verträge an die Bewirtschaftung der Fließgewässer	179
2. Funktion der internationalen Kommissionen bei der Umsetzung der WRRL	181
E. Das einfachgesetzliche Verhältnis	183
I. Zielsetzungen und Verhältnis von WaStrG und WHG	183
1. Zielsetzung des WaStrG	183
2. Zielsetzung des WHG	185
3. Allgemeines Verhältnis vom WaStrG zum WHG	191
II. Die Anforderungen der Bewirtschaftungsziele	193
1. Ziel und Anwendungsbereich	194
2. Die Umweltziele	196
a) Verbesserungsgebot bei natürlichen und naturnahen Gewässern	196
aa) Bestimmung des guten Zustandes und Einordnung der OFWK in Zustandsklassen	196
bb) Maßnahmen zur Erreichung des guten Zustandes	202
b) Verbesserungsgebot bei KWK und EVWK	206
c) Das Verschlechterungsverbot	212
d) Die Ausnahmeregelungen	220
aa) Fristverlängerungen nach § 29 Abs. 2, 3 WHG	222
bb) Abweichendes Bewirtschaftungsziel nach § 30 WHG	224
cc) Zulassung neuer Veränderungen nach § 31 WHG	226
(1) Voraussetzung: Übergeordnetes Interesse oder überwiegender Nutzen	227
(2) Übergeordnetes Interesse an Bundeswasserstraßen?	232

(3) Die weiteren Voraussetzungen von § 31 Abs. 2 WHG	239
3. Zusammenfassend: Bedeutung der WRRL für die Bundeswasserstraßenverwaltung	243
III. Wasserwirtschaftliche vs. Wasserwegerechtliche Unterhaltungspflicht	246
1. Wasserwegerechtliche Unterhaltung	248
a) Sachlicher Umfang der Unterhaltung	248
b) Räumlicher Umfang der Unterhaltung	251
c) Abgrenzung zum wasserwegerechtlichen Ausbau	254
d) Berücksichtigung der wasserwirtschaftlichen Bewirtschaftungsziele	257
2. Wasserwirtschaftliche Unterhaltung	261
a) Sachlicher Umfang der Unterhaltung	261
aa) Bedeutung der wasserwirtschaftlichen Unterhaltung für die Erreichung der Bewirtschaftungsziele	261
bb) Verhältnis zur wasserwegerechtlichen Unterhaltung	264
b) Räumlicher Umfang der Unterhaltung	267
c) Abgrenzung zum wasserwirtschaftlichen Ausbau	272
3. Zwischenergebnis zur Unterhaltung an Bundeswasserstraßen	275
IV. Verkehrlicher und wasserwirtschaftlicher Ausbau der Bundeswasserstraßen	279
1. Ausbau der Bundeswasserstraßen zu Verkehrszwecken	279
a) Abgrenzung zum wasserwirtschaftlichen Ausbau	279
b) Kurzdarstellung des Planungsverfahrens	282
c) Die Gewichtung des Verkehrsinteresses im Planfeststellungsverfahren	286
d) Berücksichtigung der Bewirtschaftungsziele im Planungsprozess	289
2. Ausbau der Bundeswasserstraßen im Interesse der Gewässergüte und -ökologie	296
a) Bisherige Kompetenzlage	296
aa) Wasserwirtschaftlicher Ausbau gem. §§ 67 ff. WHG zur Verfolgung der Bewirtschaftungsziele	297
(1) Zuständigkeit	297

## *Inhaltsverzeichnis*

(2) Anforderungen an die wasserwirtschaftliche Planfeststellung	301
bb) Ausbau zur Wiederherstellung der Durchgängigkeit gem. § 12 Abs. 2 S. 2 WaStrG a.F.	305
cc) Zwischenergebnis: Unbefriedigende alte Rechtslage	310
b) Neue Kompetenzlage	311
aa) Inhalt der neuen Pflicht	311
bb) Verfassungsrechtliche Zulässigkeit	315
3. Zwischenergebnis zum Ausbau der Bundeswasserstraßen	321
F. Zusammenfassung der Ergebnisse	326
Literaturverzeichnis	337

## Verzeichnis der nicht allgemein gebräuchlichen Abkürzungen

CIS	<i>Common implementation strategy</i>
EVWK	Erheblich veränderter Wasserkörper
FFH-RL	Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie
GDWS	Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt
KWK	Künstlicher Wasserkörper
LAWA	Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser
MA	Mannheimer Akte
OFWK	Oberflächenwasserkörper
TEN-Finanz-VO	Verordnung zur Schaffung der Fazilität „Connecting Europe“
TEN-V	Transeuropäisches Verkehrsnetz
TEN-VO	Verordnung über Leitlinien der Union für den Ausbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes
VSRL	Vogelschutzrichtlinie
WaStrG a.F.	Bundeswasserstraßengesetz in der Fassung vor dem 9. Juni 2021
WaStrG n.F.	Bundeswasserstraßengesetz in der Fassung nach dem 9. Juni 2021
WaStrGÄndG 2021	„Gesetz über den wasserwirtschaftlichen Ausbau an Bundeswasserstraßen zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele nach der Wasserrahmenrichtlinie“ vom 2. Juni 2021
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie
WRV	Weimarer Reichsverfassung
WSV	Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung
ZKR	Zentralkommission für die Rheinschifffahrt



## A. Einleitung

### I. Problemdarstellung

Bundeswasserstraßen, die größten Schifffahrtswege Deutschlands, sind qua Wortbedeutung und Verfassungsrecht zunächst vor allem eines: Verkehrswege. Als Gewässer können sie aber auch viele weitere Funktionen erfüllen. In den letzten Jahren reifte, insbesondere durch die Wasserrahmenrichtlinie<sup>1</sup> (im Folgenden: WRRL), die Erkenntnis, dass Gewässer nicht nur den Nutzungen durch den Menschen zu unterwerfen sind, sondern auch schützenswerte Lebensräume darstellen. Die WRRL statuiert deshalb für alle Gewässer – und damit auch für die Bundeswasserstraßen – Bewirtschaftungsziele in Form von Anforderungen an den ökologischen und chemischen Zustand des Gewässers.

Bei der Verwaltung der Bundeswasserstraßen stellen diese Bewirtschaftungsziele eine besondere Herausforderung dar, da die Bundeswasserstraßen jahrelang für den Schiffsverkehr optimiert wurden – weitestgehend ohne Berücksichtigung der Ökologie. Da diese Veränderungen insbesondere bei den Binnenwasserstraßen des Bundes vorgenommen wurden, liegt darin der Schwerpunkt dieser Arbeit und nicht auf den ebenfalls zu den Bundeswasserstraßen zählenden Seewasserstraßen. Es stellt sich die Frage, wie die widersprüchlichen Anforderungen des Schiffsverkehrs und der Ökologie an Bundeswasserstraßen vereint werden können und welche Seite im Konfliktfall der anderen zu weichen hat. Die praktische Bedeutung dieser Fragestellung wird durch diverse Leitfäden und Bundesprogramme deutlich.<sup>2</sup> Im rechtswissenschaftlichen Schrifttum wurde

---

1 Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, ABl. L 327.

2 Vom *BMVI* etwa das Bundesprogramm „Blaues Band Deutschland“, der „Leitfaden Umweltbelange bei der Unterhaltung von Bundeswasserstraßen“, mittelbar auch das „Wassertourismuskonzept“. Außerdem wurde vom *UBA* die Untersuchung „Ökologische Neuorientierung der Bundeswasserstraßenbewirtschaftung“ in Auftrag gegeben.

dieses Spannungsfeld dagegen bislang nur in Form von Aufsätzen zu Einzelfragen betrachtet.<sup>3</sup>

Öffentliche Aufmerksamkeit haben in diesem Zusammenhang einzig die großen infrastrukturellen Ausbauprojekte an der Elbe<sup>4</sup> und der Weser<sup>5</sup> erregt, die von Naturschutzverbänden gerichtlich angegriffen wurden. In der Literatur sind diese Urteile zwar vielfach besprochen worden, jedoch mit dem Fokus auf die Auslegung des für alle Gewässer geltenden Verschlechterungsverbots.<sup>6</sup> Die Besonderheiten, die sich aus der Einordnung von Weser und Elbe als Bundeswasserstraßen ergeben, wurden nicht vertieft behandelt.<sup>7</sup>

Der ohnehin schon bestehende Konflikt zwischen Verkehr und Ökologie wird weiter dadurch verschärft, dass der Bund nur beschränkt für die Verwaltung der Bundeswasserstraßen zuständig ist. Bereits seit über 50 Jahren streiten sich Bund und Länder darüber, wo die Grenzen zwischen ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen verlaufen. Nachdem dieser Streit nun lange Jahre eher untergründig schwelte, ist er durch die neue Bedeutung der ökologischen Bewirtschaftung der Bundeswasserstraßen aufgrund der Bewirtschaftungsziele neu entfacht und in der rechtswissenschaftlichen Literatur beleuchtet worden.<sup>8</sup> Unter anderem unklare Zuständigkeiten

---

3 Die umfassendste Betrachtung bietet *Möckel*, in: DVBl 2010, 618, der sich jedoch nur auf die Erreichung der Bewirtschaftungsziele durch die Gewässerunterhaltung beschränkt. *Berendes*, in: ZUR 2008, 141 untersucht lediglich das generelle Verhältnis zwischen WaStrG und WHG; *Epiney/Felder* beziehen sich in ihrem Gutachten „Überprüfung internationaler wasserwirtschaftlicher Übereinkommen im Hinblick auf die Implementierung der Wasserrahmenrichtlinie“ nur auf das Völkerrecht und *Heinz/Esser*, in: ZUR 2009, 254 verfolgen eher einen verwaltungspraktischen denn einen rechtswissenschaftlichen Ansatz.

4 BVerwG, Urteil vom 09.02.2017 – 7 A 2/15, in: NVwZ-Beilage 2017, 101. Durch das Urteil wurden zwar noch Mängel in der naturschutzrechtlichen Prüfung festgestellt, aber die Elbvertiefung ist inzwischen gestartet.

5 BVerwG, Urteil vom 11.08.2016 – 7 A 1.15, in: ZUR 2016, 665, wo sowohl Mängel in der naturschutzrechtlichen als auch in der wasserrechtlichen Prüfung festgestellt wurden und der Planfeststellungsbeschluss inzwischen aufgehoben wurde.

6 Vgl. statt vieler *Franzius*, in: ZUR 2015, 643; *Füßler/Lau*, in: NuR 2015, 589; *Henning*, in: NordÖR 2017, 73; *Kohls*, in: ZUR 2017, 385; *Schönberger*, in: NuR 2017, 544

7 Die oben genannten Aufsätze beschränken sich auf die Erwähnung, dass es sich um Bundeswasserstraßen handelt.

8 Hervorzuheben sind dabei die Dissertationen von *Kreuter*, Die Befugnisse des Bundes zur Verwaltung der Wasserstraßen und von *Reinheimer*, Das Verbindungskonzept der Bundeswasserstraßenverwaltung. Aufsätze, die die Behandlung der sonstigen Binnenwasserstraßen des Bundes besprechen, sind *Kupsch*, in: NuR 2005,

fürten dazu, dass bislang nur an vereinzelt Bundeswasserstraßen die Bewirtschaftungsziele erfüllt werden konnten, obwohl diese Ziele bereits bis 2027 erreicht werden müssen. Diese Ausgangslage resultierte darin, dass durch das „Gesetz über den wasserwirtschaftlichen Ausbau an Bundeswasserstraßen zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele nach der Wasserrahmenrichtlinie“ vom 2. Juni 2021<sup>9</sup> (im Folgenden: WaStrGÄndG 2021) die Kompetenzen für die Bundeswasserstraßen neu verteilt wurden. Eine Betrachtung der neuen Rechtslage wie auch das Ziehen von Schlussfolgerungen aus der Zuständigkeitsverteilung für die Umsetzung der Bewirtschaftungsziele an den Bundeswasserstraßen, ist in der Literatur noch nicht erfolgt.<sup>10</sup> Insgesamt gilt es daher nicht nur zu untersuchen, wie sich das Verhältnis von ökologischen Bewirtschaftungszielen zum Verkehrszweck der Bundeswasserstraßen darstellt, sondern auch wer jeweils für die Umsetzung der dafür erforderlichen Maßnahmen zuständig ist.

## II. Die Bundeswasserstraßen als Verkehrswege

Das Bundeswasserstraßennetz in Deutschland belief sich vor der Erweiterung des Anwendungsbereichs durch das WaStrGÄndG 2021<sup>11</sup> auf 6.710 km<sup>12</sup> Länge und ist damit nach Straße und Schiene der dritt wichtigste Verkehrsträger für Güter in Deutschland. Die Verkehrsbedeutung

---

285; R. Reinhardt, in: ZfW 1989, 61; Thomas, in: ZfW 2009, 143 und Weidmann, in: VR 2003, 309.

- 9 „Gesetz über den wasserwirtschaftlichen Ausbau an Bundeswasserstraßen zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele nach der Wasserrahmenrichtlinie“ vom 2. Juni 2021, BGBl 2021 I, S. 1295.
- 10 Einzige Ausnahme ist insofern das Gutachten von *Faßbender*, Die Zuständigkeit des Bundes für die Umsetzung der Umweltziele der WRRL, der Zuständigkeitsfragen mit der Bedeutung für die Umsetzung der Bewirtschaftungsziele an Bundeswasserstraßen verknüpft. Er kommt dabei jedoch zu deutlich von dieser Arbeit abweichenden Ergebnissen.
- 11 Durch das WaStrGÄndG 2021 wurden neue Wasserstraßen in Anhang 1 des WaStrG aufgenommen. Wie lang die neu aufgenommenen Strecken sind, ist aufgrund der Aktualität der Änderung noch nicht bekannt. Nach dem hier vertretenen Bundeswasserstraßenbegriff handelt es sich bei diesen Binnenwasserstraßen ohnehin nicht um Bundeswasserstraßen, s. dazu B.III. Die folgenden Zahlen beziehen sich daher stets auf den Stand vor der Erweiterung der Anlage 1 des WaStrG.
- 12 BMVI, Längen der Hauptschifffahrtswege der Binnenwasserstraßen des Bundes, Liste 3a (Stand: 08.12.2020), abrufbar unter [https://www.gdws.wsv.bund.de/DE/wasserstrassen/01\\_bundeswasserstrassen/Laengen/Teil\\_4\\_Liste\\_3A.pdf;jsessionid](https://www.gdws.wsv.bund.de/DE/wasserstrassen/01_bundeswasserstrassen/Laengen/Teil_4_Liste_3A.pdf;jsessionid)

hat jedoch im Laufe der Zeit nachgelassen. Wurden 2002 noch 6,5 % der über Land beförderten Güter durch die Binnenschifffahrt transportiert (entspricht 231,7 Millionen Tonnen), waren es 2019 nur noch 4,6 % (= 205,1 Mio. t).<sup>13</sup> Angesichts dieses negativen Trends stellt sich die Frage, ob die Binnenschifffahrt und damit auch die in dieser Arbeit behandelten Rechtsproblematiken in Zukunft noch von Relevanz sein werden.

Dafür sprechen insbesondere die nationalen und europäischen Bemühungen zur Förderung des Verkehrsträgers „Binnenwasserstraße“. Auf nationaler Ebene wird diese Bestrebung etwa im Bundesverkehrswegeplan 2030 deutlich, der eine Verlagerung des Verkehrs von der Straße auf die umweltfreundlicheren Verkehrsträger Wasserstraße und Schiene beabsichtigt.<sup>14</sup> Im „Masterplan Binnenschifffahrt“ wird angestrebt, den Anteil der Verkehrsleistung (in Tonnenkilometern)<sup>15</sup> der Binnenschifffahrt am Modal Split<sup>16</sup> bis 2030 auf 12 % zu erhöhen.<sup>17</sup> Das entspräche einem Zuwachs von ehrgeizigen ca. 60 % gegenüber dem Anteil der Verkehrsleistung der Binnenschifffahrt am Modal Split von 7,3 % im Jahr 2019.<sup>18</sup> Durch diese und weitere Maßnahmen soll das Klimaschutzziel der Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen des Verkehrssektors um ca. 43 % bis 2030 gegenüber 2020 erreicht werden.<sup>19</sup> Neben der Umweltfreundlichkeit spricht für die Förderung der Binnenwasserstraßen auch, dass deren Kapazitäten im Gegensatz zu den anderen beiden Verkehrsträgern noch nicht ausgeschöpft sind, sodass diese ein Mittel bieten, um den prognostizierten Güterverkehrszuwachs von 38 % bis 2030 gegenüber 2010 bewältigen zu können.<sup>20</sup>

---

=6B1EB2DE4DDDFECC2D3C525E6CCF5E7.live11293?\_\_blob=publicationFile&cv=9 (zul. aufgerufen am 18.08.2021).

- 13 *BMVI*, Verkehr in Zahlen 2020/2021, S. 243. Werte weichen je nach Quelle leicht voneinander ab. So beträgt die Verkehrsleistung nach *BDB*, Daten & Fakten 2019/2020, S. 9 im Jahr 2019 5,0 % (abrufbar unter [https://www.binnenschiff.de/wp-content/uploads/2020/11/Daten-Fakten\\_2019-20\\_final.pdf](https://www.binnenschiff.de/wp-content/uploads/2020/11/Daten-Fakten_2019-20_final.pdf), zul. aufgerufen am 18.08.2021).
- 14 *BMVI*, Bundesverkehrswegeplan 2030, S. 5.
- 15 In Statistiken zum Güterverkehr werden häufig sowohl die beförderten Güter in Tonnen angegeben als auch die Verkehrsleistung in Tonnenkilometern, wobei die beförderte Gütermenge in Tonnen mit den zurückgelegten Kilometern multipliziert wird.
- 16 Als Modal Split wird der prozentuale Anteil der einzelnen Verkehrsmittel an der gesamten Verkehrsleistung bezeichnet.
- 17 *BMVI*, Masterplan Binnenschifffahrt, S. 5.
- 18 *BMVI*, Verkehr in Zahlen 2020/2021, S. 247. Beachte: Hierbei handelt es sich um die Verkehrsleistung in Tonnenkilometern.
- 19 Ergibt sich aus den CO<sub>2</sub>-Budgets des Verkehrssektors in Anlage 2 zum KSG.
- 20 *BMVI*, Masterplan Binnenschifffahrt, S. 5.

Die EU verfolgt schon länger die Absicht der Verkehrsverlagerung, die sie bereits in den Weißbüchern zur europäischen Verkehrspolitik von 2001<sup>21</sup> und 2011<sup>22</sup> geäußert hat. 2006 wurde daher das integrierte europäische Aktionsprogramm für die Binnenschifffahrt („NAIADES“) eingeführt,<sup>23</sup> in dessen Rahmen u.a. erhebliche EU-Mittel in den Ausbau des Binnenschiffsverkehrs fließen. Die Bestrebungen der EU zielen auf eine Steigerung des Binnenschiffsverkehrs und des Kurzstreckenseeverkehrs im Gemeinschaftsgebiet bis 2030 um 25 % und bis 2050 um 50 % gegenüber 2015.<sup>24</sup>

### 1. Vor- und Nachteile des Binnenschiffsverkehrs

Die Intention zur Förderung des Binnenschiffsverkehrs erscheint durchaus nachvollziehbar und sinnvoll, denn dieser bietet einige Vorteile: Zuvorderst handelt es sich, insbesondere im Vergleich zum Straßenverkehr, um einen relativ umweltfreundlichen Verkehrsträger. Durch die veralteten Antriebe der Binnenschiffe werden zwar mehr Luftschadstoffe produziert als mit den zumeist elektrisch betriebenen Zügen.<sup>25</sup> Die externen Kosten der Binnenschifffahrt (zusammengesetzt aus produzierten Klimagasen, Luftschadstoffen, Lärm und Unfällen) sind aber mit Abstand die geringsten der drei Landverkehrsträger.<sup>26</sup> Aufgrund ihrer niedrigen Unfallstatistik

---

21 Weißbuch, Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft, KOM (2001) 370 endg., S. 14 f.

22 Europäische Kommissions, Weißbuch zum Verkehr (2011), S. 9.

23 KOM(2006) 6 endgültig vom 17. Januar 2006 über die Förderung der Binnenschifffahrt „NAIADES“ – Integriertes europäisches Aktionsprogramm für die Binnenschifffahrt. Inzwischen ist das dritte Programm „NAIADES III: Boosting future-proof European inland waterway transport“ vom 24.06.2021, COM(2021) 324 final in Kraft.

24 Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität: Den Verkehr in Europa auf Zukunftskurs bringen, SWD (2020) 331 final.

25 Die Verbesserung der Antriebe der Binnenschiffe wird jedoch angestrebt, etwa durch die Richtlinie zur Förderung der nachhaltigen Modernisierung von Binnenschiffen vom 20.11.2019 des BMVI. Ausführliche Analyse zu den Antreiben von Binnenschiffen LAI, Konzept „Saubere Schiffe in Städten“, abrufbar unter [https://www.umweltministerkonferenz.de/umlbeschluesse/UmlaufID\\_1583\\_DateIID\\_535.pdf](https://www.umweltministerkonferenz.de/umlbeschluesse/UmlaufID_1583_DateIID_535.pdf) (zul. aufgerufen am 06.08.2021).

26 *Europäischer Rechnungshof*, Sonderbericht: Die Binnenschifffahrt in Europa, S. 11. Im *BMVI*, Masterplan Binnenschifffahrt, S. 5 wird die Binnenschifffahrt auch als umweltfreundlichster Verkehrsträger bezeichnet.

eignet sich die Binnenschifffahrt zudem besonders zum Transport von Gefahrgut.<sup>27</sup>

Die Umweltfreundlichkeit hängt eng mit dem zweiten Vorteil der Binnenschifffahrt zusammen: ihrer Effizienz. Mit einem Binnenschiff bestehend aus einem Schubverband mit vier Schubleichtern können bis zu 4.000 Nettotonnen befördert werden. Das entspricht der Kapazität von ca. 175 Eisenbahnwaggons oder 280 Lastwagen.<sup>28</sup> Durch eine Förderung der Binnenschifffahrt kann damit insbesondere das chronisch überlastete Straßennetz stark entlastet werden. Binnenschiffe fassen nicht nur viel Ladung auf einmal, sie können auch eine Tonne Ladung bei gleichem Energieverbrauch vier Mal weiter transportieren als ein Lastwagen.<sup>29</sup> Eine Stärkung der Binnenschifffahrt erscheint daher dringend notwendig, um die ehrgeizigen nationalen<sup>30</sup>, europäischen<sup>31</sup> und globalen<sup>32</sup> Klimaschutzziele zu erreichen.

Aus der Effizienz resultiert, dass der Transport durch Binnenschiffe im Vergleich zu den anderen Verkehrsträgern bemerkenswert günstig ist. Die Transportkosten pro Tonnenkilometer bei einem Transport über 200 km betragen auf der Straße 14,3 Cent, auf der Schiene 16,04 Cent und auf der Binnenwasserstraße lediglich 2,73 Cent.<sup>33</sup>

Diesen großen Vorteilen stehen freilich auch unverkennbare Nachteile gegenüber: So ist der Transport per Binnenschiff deutlich langsamer und unflexibler als der Straßenverkehr, weil Wasserstraßen eine begrenzte geografische Reichweite haben.<sup>34</sup> Die Vorteile der Binnenschifffahrt können nur dann vollkommen ausgenutzt werden, wenn Sender und Empfänger

---

27 *BMVI*, Masterplan Binnenschifffahrt, S. 5.

28 *Europäischer Rechnungshof*, Sonderbericht: Die Binnenschifffahrt in Europa, S. 11.

29 *Europäischer Rechnungshof*, Sonderbericht: Die Binnenschifffahrt in Europa, S. 12.

30 Deutschland strebt bis 2045 die Treibhausgasneutralität an. 2014 verursachte der Verkehr ca. 18 % der deutschen Treibhausgasemissionen, vgl. *BMU*, Klimaschutzplan 2050, S. 33. Die Verkehrsemissionen sollen bis 2030 um ca. 43 % gegenüber 2020 reduziert werden, s. Anlage 2 zum KSG.

31 Auch die EU strebt an bis 2050 keine Netto-Treibhausgasemissionen mehr zu verursachen. Der Verkehr ist aktuell für rund ein Viertel der europäischen Treibhausgase verantwortlich, weshalb der Übergang zu CO<sub>2</sub>-ärmeren Verkehrsträgern wie Eisenbahn und Schiffen angestrebt wird, vgl. COM(2018) 773 final, S. 12, 28.

32 Nach dem Übereinkommen von Paris (BGBl. II 2016, 1082) soll der Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur deutlich unter 2° C gehalten werden. Die Signatarstaaten müssen nationale Klimaschutzzusagen dem UN-Klimasekretariat (UNFCCC) melden. Die EU hat die Reduktion der Treibhausgasemissionen von 55 % bis 2030 gegenüber 1990 gemeldet.

33 *Europäischer Rechnungshof*, Sonderbericht: Die Binnenschifffahrt in Europa, S. 12.

34 *Europäischer Rechnungshof*, Sonderbericht: Die Binnenschifffahrt in Europa, S. 12.

der Waren an einer Bundeswasserstraße liegen und kein Weitertransport mit einem weiteren Verkehrsträger erforderlich ist. Hinzu kommt, dass sich viele Bauwerke an den deutschen Bundeswasserstraßen aufgrund ihrer Altersstruktur und versäumter Investitionen in einem kritischen Zustand befinden. Das bedeutet, dass allein zum Erhalt des Bundeswasserstraßennetzes erhebliche Investitionen erforderlich sind. Der reine Erhaltung- und Ersatzbedarf zwischen 2016 und 2030 wird auf 16,2 Mrd. Euro geschätzt.<sup>35</sup> Aus dem schlechten Zustand des Netzes folgt auch, dass eine weitere Verlangsamung des Transports droht, wenn beispielsweise Schleusen ausfallen oder nur noch geringere Kapazitäten bewältigt werden können.

## 2. Die Zukunft der Binnenschifffahrt

Trotz der aufgezeigten Nachteile ist die Förderung der Binnenschifffahrt zur Erreichung der Klimaschutzziele wohl nahezu alternativlos, zumal der Schienen- und Straßenverkehr durch seine begrenzte Kapazität nicht den gesamten Verkehr aufnehmen kann. Freilich zeigen die Programme bisher weder auf nationaler noch auf Unionsebene große Erfolge. Während in Deutschland die Transportzahlen rückläufig sind, bleiben sie in Europa insgesamt konstant.<sup>36</sup> Auf nationaler Ebene dürften die ausbleibenden Erfolge vor allem auf den geringen Zeitraum zurückzuführen sein, der seit dem Bundesverkehrswegeplan von 2016 und dem Masterplan Binnenschifffahrt von 2019 verstrichen ist. Da der Ausbau von Bundeswasserstraßen durch die langen Planungs- und Bauphasen nicht in kurzer Zeit verwirklicht werden kann, war in diesem Zeitraum noch nicht mit Erfolgen zu rechnen. Auf europäischer Ebene wurde bereits 2015 in einem Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofs geprüft, weshalb die Förderprogramme der EU weitestgehend erfolglos blieben. Dieser kam zu dem Ergebnis, dass die Mitgliedstaaten den Binnenwasserstraßen zu wenig Beachtung schenkten und die Mittel, die die EU für den Ausbau des transeuropäischen Verkehrsnetzes zur Verfügung stellt,<sup>37</sup> unterproportio-

---

35 BMVI, Bundesverkehrswegeplan 2030, S. 31 f.

36 In *Europäischer Rechnungshof*, Sonderbericht: Die Binnenschifffahrt in Europa, S. 19 wurde eher eine negative Bilanz gezogen, dass der Verkehrsträgeranteil der Binnenschifffahrt in der EU nicht signifikant zugenommen habe. Von 2006 bis 2012 ist der Verkehrsträgeranteil immerhin um einen Prozentpunkt auf 6,7 % gestiegen, S. 39.

37 Zu dem transeuropäischen Verkehrsnetz siehe unten C.II.2.

nal für den Binnenwasserstraßenausbau abgerufen werde.<sup>38</sup> Die wenigen abgerufen Mittel seien zudem falsch eingesetzt worden. Von den zehn untersuchten Bauprojekten habe nur eins (!) tatsächlich das Potenzial zur Förderung der Binnenschifffahrt gehabt.<sup>39</sup>

Der Ehrgeiz zur Förderung der Binnenschifffahrt scheint jedoch weiter ungebrochen, weshalb es abzuwarten bleibt, ob die vielen Programme und Investitionen in Zukunft Früchte tragen werden. Zumindest in Deutschland gewinnt der Ausbau der Bundeswasserstraßen an Bedeutung, was etwa dadurch deutlich wird, dass dem Ausbau des Bundeswasserstraßennetzes im Bundesverkehrswegeplan 2030 mehr Mittel zugewiesen werden, als ihm nach dem Verkehrsträgeranteil zustünden.<sup>40</sup> Zudem werden die Investitionen zielgerichteter eingesetzt, indem das Bundeswasserstraßennetz in verschiedene Netzkategorien gegliedert wurde. Die Bundeswasserstraßen, auf denen nach der Verkehrsprognose 2030 mehr als 600.000 Tonnen Güter pro Jahr transportiert werden, wurden im Kernnetz in die Netzkategorien A, B und C eingeordnet.<sup>41</sup> Die Kategorisierung ist dabei auch für die Investition in die jeweilige Bundeswasserstraße von Bedeutung. Bundeswasserstraßen mit einem Transportvolumen von unter 600.000 Tonnen pro Jahr werden in das Nebennetz kategorisiert. So sind von den 7.300 km langen Binnenwasserstraßen im Eigentum des Bundes 2.800 km (also mehr als  $\frac{1}{3}$ !) entweder nicht für den allgemeinen Verkehr gewidmet (und damit keine Bundeswasserstraßen i.S.d. WaStrG)<sup>42</sup> oder Teil des Nebennetzes.<sup>43</sup> Sie dienen teilweise nicht mehr dem allgemeinen Verkehr und werden neuen Nutzungskonzepten zugeführt, weshalb Investitionen in ihre Verkehrsinfrastruktur nur in Ausnahmefällen sinnvoll sind.

---

38 *Europäischer Rechnungshof*, Sonderbericht: Die Binnenschifffahrt in Europa, S. 20 f.

39 *Europäischer Rechnungshof*, Sonderbericht: Die Binnenschifffahrt in Europa, S. 22 ff.

40 *BMVI*, Bundesverkehrswegeplan 2030, S. 35. Der Unterschied ist allerdings nicht allzu groß, es werden 5 % der Mittel für die Bundeswasserstraßen eingesetzt bei einem Verkehrsträgeranteil von 4 %. Zum Vergleich: Der Schienenverkehr erhält 43 % der Mittel bei einer Verkehrsträgeranteil von 16 %.

41 *BMVI*, Bundesverkehrswegeplan 2030, S. 180. In die Netzkategorie A wurden Bundeswasserstraßen mit einem prognostizierten Transportvolumen von über 6 Mio. t/a eingeordnet, in Kategorie B solche mit einem Transportvolumen über 4 Mio. t/a und Bundeswasserstraßen mit einem Transportvolumen über 0,6 Mio. t/a in Kategorie C.

42 Siehe dazu B.II.

43 *BMVI*, Bundesprogramm Blaues Band Deutschland, S. 7.

### 3. Aktuelle Bedeutung der Binnenschifffahrt

Die trotz der scheinbar geringen Transportzahlen bereits aktuell bestehende Abhängigkeit von der Binnenschifffahrt und damit deren wirtschaftliche Relevanz, zeigte sich etwa durch das Niedrigwasser 2018, das die Schifffahrt auf dem Rhein und seinen Nebenflüssen, der oberen und mittleren Donau und der oberen und mittleren Elbe einschränkte. Allein durch die Beschränkung des Rheinverkehrs ergaben sich in der zweiten Jahreshälfte von 2018 Verluste für die deutsche Industrieproduktion von fast 5 Mrd. Euro.<sup>44</sup>

Das hängt mit der hohen Verkehrsbedeutung des Rheins zusammen. Insgesamt verteilt sich der Binnenschiffverkehr in Deutschland und Europa sehr ungleichmäßig auf die verschiedenen Bundeswasserstraßen. So verläuft etwa 88 % des deutschen Güterbinnenschiffverkehrs über den Rheinkorridor.<sup>45</sup> Die Verkehrsbelastung auf dem Rhein resultiert dabei insbesondere aus dem Hinterlandverkehr des größten europäischen Seehafens in Rotterdam. Ca. 40 % der Gesamtverkehrsleistung der Binnenschifffahrt in Deutschland besteht aus Importen, hauptsächlich aus den niederländischen Seehäfen.<sup>46</sup> Es liegt auf der Hand, dass die Bedeutung der Verkehrsfunktion – und damit auch ihr Gewicht in Abwägungsentscheidungen – vom Rhein als wichtigsten Binnenwasserstraße in Europa bis zu einer Nebenwasserstraße, auf der seit Jahren kein Güterverkehr mehr stattfindet, sehr unterschiedlich zu bewerten ist. Bereits die Betrachtung der tatsächlichen Umstände zeigt somit, dass das Verhältnis zwischen Verkehr und Natur nicht für alle Bundeswasserstraßen einheitlich beantwortet werden kann.

Die eingangs aufgeworfene Frage nach der Relevanz der Bundeswasserstraßen kann insgesamt dahingehend beantwortet werden, dass sie als Verkehrsträger unverzichtbar sind. Die beabsichtigte Förderung der Binnenschifffahrt, verbunden mit einigen Ausbauprojekten, wird zudem dazu führen, dass zukünftig die Frage immer häufiger aufkommen wird, in welchem Verhältnis Verkehr und Gewässerschutz an Bundeswasserstraßen zueinander stehen.

---

44 ZKR, Jahresbericht 2019, S. 10.

45 BMU/UBA, Deutschlands Gewässer 2015, S. 32.

46 ZKR, Jahresbericht 2019, S. 24.

### III. Bundeswasserstraßen als Naturraum

Obwohl 2019 gut 205 Mio. Tonnen Güter über die Bundeswasserstraßen befördert wurden,<sup>47</sup> bieten sie auch einen wichtigen und schützenswerten Naturraum. Diese Doppelfunktion kann bei der Bewirtschaftung der Bundeswasserstraßen im Vergleich zu den anderen Verkehrsträgern ein Hindernis darstellen. Fließgewässer, mit Ausnahme der künstlich geschaffenen Kanäle, bilden im Gegensatz zu Autobahnen oder Schienenwege wichtige Lebensräume. Auch die an die Bundeswasserstraßen angrenzenden Flussauen, die von Fließgewässer abhängig sind, stellen ökologisch wertvolle und vielfach national und europäisch geschützten Lebensräume dar. Bei der Bewirtschaftung der Bundeswasserstraßen sind diese somit nicht einzig als Verkehrsweg zu betrachten, sondern auch als Naturraum.

Neben der Qualität als Lebensraum, können gesunde Fließgewässer auch wichtige Ökosystemdienstleistungen erbringen. Sie tragen zur Klimaregulierung, zum Hochwasserschutz, zur Vermeidung von Bodenerosionen und zur Wasserreinigung bei. Naturnahe Flüsse wirken sich zudem durch Überschwemmungen und das Auffüllen von Grundwasservorkommen über den Flusskörper hinaus erheblich auf ihre Einzugsgebiete und von ihnen abhängige Feuchtgebiete aus.<sup>48</sup>

#### 1. Der ökologische Zustand der Bundeswasserstraßen

Trotz dieser wichtigen Funktionen befinden sich die Fließgewässer in Deutschland in keinem guten Zustand. Zur Bestimmung des ökologischen und chemischen Zustands der Bundeswasserstraßen, können die Daten aus dem Monitoring der Gewässer nach der WRRL herangezogen werden. Natürliche und naturnahe Gewässer müssen nach den Bewirtschaftungszielen der WRRL einen guten ökologischen Zustand erreichen, künstliche und erheblich veränderte Gewässer ein gutes ökologisches Potenzial.<sup>49</sup>

Zwar sind nur knapp 5 % der Gesamtlänge der deutschen Fließgewässer Bundeswasserstraßen,<sup>50</sup> gleichzeitig sind aber auch die bedeutendsten

---

47 *BMVI, Verkehr in Zahlen 2020/2021*, S. 241.

48 Zu den Ökosystemdienstleistungen gesunder Flüsse und zu weiteren Versorgungsdienstleistungen *Europäische Kommission*, *Binnenschifffahrt und Natura 2000*, S. 28.

49 Näher zu den Anforderungen der WRRL an Bundeswasserstraßen s. E.II.2.

50 Ausgehend von einem 6.710 km langen Bundeswasserstraßennetz (s. Fn. 12) und 137.000 km von der WRRL erfasste Fließgewässer insgesamt.

deutschen Flüsse mit der größten Vernetzungsfunktion Teil des Bundeswasserstraßennetzes. Aufgrund der starken morphologischen Veränderungen für die Schifffahrt sind auf die Gewässerlängen bezogen 53 % der Bundeswasserstraßen als erheblich verändert und 22 % als künstlich eingestuft.<sup>51</sup> Das zu erreichende gute ökologische Potenzial haben bislang lediglich ca. 2 % der Wasserkörper erreicht und auch in der nächstbesseren Zustandsklasse des mäßigen ökologischen Potenzials befinden sich erst ca. 20 % der Wasserkörper.<sup>52</sup> Von den natürlichen oder naturnahen Bundeswasserstraßen haben 3 % den guten oder sehr guten ökologischen Zustand erreicht,<sup>53</sup> die alle im Nebennetz liegen.<sup>54</sup> Über  $\frac{2}{3}$  der Wasserkörper befinden sich in einem unbefriedigenden oder schlechten ökologischen Zustand.<sup>55</sup>

Den Fließgewässern in Deutschland insgesamt kann nur ein unwesentlich besserer Zustand attestiert werden. Nur 9 % der natürlichen Gewässer konnten bislang den angestrebten guten oder sehr guten ökologischen Zustand erreichen, wovon 50 % in den Alpen liegen und damit fern der Zivilisation. Von den erheblich veränderten Gewässern haben nur 2 % das gute oder sehr gute ökologische Potenzial erreicht, von den künstlichen Gewässern 5 %.<sup>56</sup>

Deutschland liegt dabei im europäischen Vergleich weit unter dem Durchschnitt. 2015 wiesen in Europa ca. 40 % der Oberflächengewässer einen guten ökologischen Zustand auf. Auch den guten chemischen Zustand erfüllten 38 % der Oberflächengewässer,<sup>57</sup> während in Deutschland kein einziges Fließgewässer diesen Zustand erreichte.<sup>58</sup> Obwohl die Be-

---

51 BfG, Hydromorphologisches Monitoring zur Gewässerentwicklung bei Maßnahmen in und an Bundeswasserstraßen, S. 9.

52 BfG, Hydromorphologisches Monitoring zur Gewässerentwicklung bei Maßnahmen in und an Bundeswasserstraßen, S. 12 f. Bemerkenswert ist auch, dass knapp 22 % der Wasserkörper nicht klassifiziert wurden.

53 BfG, Hydromorphologisches Monitoring zur Gewässerentwicklung bei Maßnahmen in und an Bundeswasserstraßen, S. 9.

54 GDWS *et al.*, Fachliche Grundlagen zum Bundesprogramm „Blaues Band Deutschland“, S. 21.

55 BfG, Hydromorphologisches Monitoring zur Gewässerentwicklung bei Maßnahmen in und an Bundeswasserstraßen, S. 9.

56 UBA, Gewässer in Deutschland, S. 43.

57 BT-Drs. 19/5812, S. 2; *European Environment Agency*, European Waters: Assessment of status and pressures 2018, S. 25.

58 Zum chemischen Zustand in Deutschland UBA, Gewässer in Deutschland, S. 64. Der schlechte Wert ist darauf zurückzuführen, dass in allen Gewässern die Quecksilber-Werte überschritten werden und nach dem „one-out-all-out-Prinzip“ dann das Ziel als insgesamt verfehlt angesehen wird. Ohne die ubiquitären Stoff-

wirtschaftungsziele eigentlich bis spätestens 2027 zu erreichen sind, wird inzwischen teilweise von einer flächendeckenden Zielerreichung im Jahr 2050 gesprochen.<sup>59</sup>

## 2. Tatsächliche Vereinbarkeit von Schifffahrt und Umweltschutz?

Der schlechte Zustand der Bundeswasserstraßen zeigt, dass diese in der Vergangenheit meist unter weitestgehender Vernachlässigung der ökologischen Aspekte bewirtschaftet wurden. Für die Binnenschifffahrt ist ein Fließgewässer ideal, das möglichst tief und gerade ist, damit es mit großen Schiffen befahren werden kann und zudem einen möglichst konstanten Wasserstand hat, um ganzjährig befahrbar zu sein. Zusätzlich wurden u.a. zur Landgewinnung viele Fließgewässer in ein schmaleres Bett gezwungen.

Diese Maßnahmen haben Folgen für das Ökosystem Gewässer: So hat ein begradigter tiefer Fluss eine höhere Fließgeschwindigkeit. Dadurch erfolgt keine Sedimentation in Kurven oder Ausbuchtungen, das heißt zu einer Ablagerung des vom Fluss mitgeführten Sediments. Gerade die Sedimentation würde aber wichtige Lebensräume in Form von Flachwasserzonen schaffen, die Fischen Laich- und Aufwuchshabitate bieten. Die hohe Fließgeschwindigkeit und die Wellenentwicklung durch die Schiffe können außerdem zu Uferabbrüchen führen, weshalb häufig künstliche Uferbefestigungen geschaffen wurden, die insbesondere ufernahen Pflanzen den Lebensraum nehmen. Teilweise werden auch die Flussbetten künstlich befestigt, um der Erosion in Folge der hohen Fließgeschwindigkeit entgegenzuwirken.<sup>60</sup> Zusätzlich ist an  $\frac{2}{3}$  der Binnenwasserstraßen des Bundes eine Stauregelung erforderlich, damit diese überhaupt mit großen Schiffen befahrbar sind.<sup>61</sup> Diese Querbauwerke haben erhebliche

---

fe und die Verschärfungen der Umweltqualitätsnormen durch die Richtlinie 2013/39/EU erreichen dagegen 84 % aller Oberflächengewässer den guten chemischen Zustand. Siehe dazu E.II.2.a).

59 BUND, Stellungnahme zum Stand der Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie in Deutschland zu Beginn der dritten Umsetzungsperiode 2021 bis 2027, S. 19, abrufbar unter [https://www.bund.net/fileadmin/user\\_upload\\_bund/publikationen/fluesse/fluesse\\_gewaesser\\_wrrl\\_stellungnahme-2021-bundesweit.pdf](https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/fluesse/fluesse_gewaesser_wrrl_stellungnahme-2021-bundesweit.pdf) (zul. aufgerufen am 06.08.2021).

60 Siehe zu den negativen Auswirkungen der Binnenwasserstraßenbewirtschaftung etwa *Europäische Kommission*, Binnenschifffahrt und Natura 2000, S. 40 ff.

61 BMVI, Bundesverkehrswegeplan 2030, S. 30.

negative Auswirkungen auf die Gewässerökologie, indem sie die Durchgängigkeit des Fließgewässers beeinträchtigen und wandernden Fischarten den Lebensraum nehmen. Bei all diesen Einwirkungen handelt es sich um Veränderungen an den hydromorphologischen Komponenten, die sich nach der WRRL aus dem Wasserhaushalt, der Durchgängigkeit des Flusses und seinen morphologischen Bedingungen (bestehend aus Tiefen- und Breitenvariation, Struktur und Substrat des Flussbetts und Struktur der Uferzone) zusammensetzen<sup>62</sup> und wiederum Auswirkungen auf die biologischen Komponenten haben.

Die Gewässerstruktur wird in Deutschland erst seit den 90ern verstärkt untersucht und 2001 gab es erstmals einen Überblick über die vom Menschen vorgenommenen hydromorphologischen Veränderungen an Fließgewässern.<sup>63</sup> Vor diesen Untersuchungen wurden die Hydromorphologie und ihre ökologischen Auswirkungen bei der Bewirtschaftung der Bundeswasserstraßen weitestgehend ignoriert. Angemerkt sei an dieser Stelle, dass die aufgeführten negativen hydromorphologischen Änderungen nicht ausschließlich auf die Bedürfnisse der Binnenschifffahrt zurückgehen: Alternative Nutzungen, wie die Landgewinnung, der Hochwasserschutz, die Energiegewinnung, die Einleitung von Abwasser etc. haben ebenfalls Einwirkungen auf den ökologischen Zustand der Bundeswasserstraßen. All diese Nutzungen stellen unterschiedliche Anforderungen an das Gewässer und müssen stets zusammen betrachtet werden.

Die aktuelle Tendenz geht – angetrieben von den Anforderungen der WRRL – dahin, dass ökologische Belange bei der Bewirtschaftung der Bundeswasserstraßen stärker berücksichtigt werden.<sup>64</sup> Ziel ist ein möglichst natürlicher Flussverlauf, der durchgängig ist, eine Variation von Breite, Tiefe und Strömungsgeschwindigkeiten sowie naturnahen Ufer bietet und an Nebengewässer sowie eine ausgedehnte Aue angeschlossen ist. Die Anforderung von Schifffahrt und Natur an Fließgewässer liegen damit recht weit auseinander.

Abhängig von der Nutzung der Bundeswasserstraßen, kann der naturnahe Zustand nicht immer erreicht werden. Freilich ist dies von Rechts

---

62 WRRL, Anhang V, Ziff. 1.1.1.1.

63 *Albert/Langer*, Ökologischen Neuorientierung der Bundeswasserstraßenbewirtschaftung, S. 46.

64 Auf europäischer Ebene etwa *Europäische Kommission*, Binnenschifffahrt und Natura 2000; auf nationaler Ebene *BMVI*, Leitfaden Umweltbelange bei der Unterhaltung von Bundeswasserstraßen oder *BMVI*, Bundesprogramm Blaues Band Deutschland, wobei sich dieses hauptsächlich auf das Nebennetz und die sonstigen Binnenwasserstraßen des Bundes konzentriert.

wegen bei den erheblich veränderten Gewässern auch nicht erforderlich.<sup>65</sup> So kann etwa bei vielen Bundeswasserstraßen auf Uferbefestigungen und Querbauwerke zur Stauregelung nicht verzichtet werden. Möglich bleibt aber die Anpassung der vorhandenen Bauwerke und Strukturen, sodass sie ihre Funktion für die Schifffahrt weiterhin erfüllen, gleichzeitig aber die Belange des Natur- und Gewässerschutzes bestmöglich berücksichtigt werden. Beispielsweise können konventionelle Buhnen, die grundsätzlich dazu dienen, die Fahrrinne zu vertiefen und die Uferbereiche vor Erosion zu schützen, durch alternative Buhnentypen ersetzt werden, die einhergehend mit der Verbesserung des Fließverhaltens eine Steigerung der ökologischen Verhältnisse in den Buhnenfeldern bewirken. Ähnliche Synergieeffekte, die nicht nur dem Naturhaushalt dienen, vermögen auch bei naturnahen Uferbereichen, Wiederanbindungen von Nebenarmen o.ä. erreicht zu werden.<sup>66</sup> Im Rahmen der Untersuchungen für die Initiative „Blaues Band Deutschland“ wurde festgestellt, dass 63 % der Bundeswasserstraßen des Kernnetzes und 84 % der Bundeswasserstraßen des Nebennetzes grundsätzlich Möglichkeiten für die Umsetzung von Renaturierungsmaßnahmen bieten.<sup>67</sup> Einen Weg zur Vereinbarung der divergierenden Anforderungen an die Bundeswasserstraßen bietet etwa das Modell der „ökologisch integrierten Bundeswasserstraße“, bei der der Fluss in verschiedene Zonen unterteilt wird und parallel zum Fahrwasser eine abgeschirmte ökologische Zone entstehen soll.<sup>68</sup>

Festzuhalten bleibt damit, dass sich die Bundeswasserstraßen in keinem guten ökologischen Zustand befinden, was unter anderem, wenn auch nicht ausschließlich, auf die Nutzung durch die Binnenschifffahrt zurückzuführen ist. Zwar wird mit Blick auf die meisten Bundeswasserstraßen ein „natürlicher“ Flussverlauf aufgrund verschiedener Umstände (etwa Platzmangel durch angrenzende Ballungsgebiete, Erfordernis der Stauregulierung, Störungen durch die Binnenschiffe etc.) nicht erreichbar sein. Häufig ist es aber möglich, die für die Binnenschifffahrt erforderlichen

---

65 Näher zur Bestimmung des (gegenüber dem guten ökologischen Zustand abgeschwächten) ökologischen Potenzials E.II.2.b).

66 Zu möglichen Maßnahmen der ökologischen Bewirtschaftung von Bundeswasserstraßen siehe etwa *BMVI*, Leitfaden Umweltbelange bei der Unterhaltung von Bundeswasserstraßen, S. 62 ff.; *Europäische Kommission*, Binnenschifffahrt und Natura 2000, S. 45 ff.

67 *GDWS et al.*, Fachliche Grundlagen zum Bundesprogramm „Blaues Band Deutschland“, S. 106.

68 *Albert/Langer*, Ökologische Neuorientierung der Bundeswasserstraßenbewirtschaftung, S. 218 ff.

Veränderungen zumindest so zu gestalten, dass ökologischen Belangen besser Rechnung getragen wird. Wie gut Ökologie und Binnenschifffahrt miteinander kombinierbar ist, hängt freilich stets von den Umständen des Einzelfalls ab.

#### IV. Rechtsrahmen

Im Hinblick auf die Vereinbarkeit von Verkehr und Ökologie an Bundeswasserstraßen sind insbesondere das Bundeswasserstraßengesetz (WaStrG)<sup>69</sup> und das Wasserhaushaltsgesetz (WHG)<sup>70</sup> einschlägig, deren Beziehung zueinander im Rahmen dieser Arbeit näher untersucht werden soll.

Doch finden sich auch in den kompetenzrechtlichen Vorschriften des Grundgesetzes einige Aussagen zu den Bundeswasserstraßen. So sind die „Seewasserstraßen und die dem allgemeinen Verkehr dienenden Binnenwasserstraßen“ nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 GG Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung. Seit der Föderalismusreform 2006 fällt auch der Wasserhaushalt (Art. 74 Abs. 1 Nr. 32 GG) unter die konkurrierende Gesetzgebung, der vorher nur Gegenstand der Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes war. Weiterhin ist die Verwaltung der Bundeswasserstraßen nach Art. 89 Abs. 2 S. 1 GG eine der wenigen Materien in bundeseigener Verwaltung. Sie wird durch die Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (WSV) wahrgenommen, die im Wesentlichen aus der Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt (GDWS) und den ihr unterstellten Wasserstraßen- und Schifffahrtsämtern (WSA) besteht.

Zudem ist der Bund nach Art. 89 Abs. 1 GG Eigentümer der ehemaligen Reichswasserstraßen. Durch Art. 89 Abs. 1 GG wurden Binnenwasserstraßen mit einer Länge von 7.290 km in das Bundeseigentum übertragen, wovon 6.710 km als Bundeswasserstraßen gewidmet sind<sup>71</sup> und damit in den Anwendungsbereich des WaStrG fallen. Die restlichen 580 km, die „sonstigen Binnenwasserstraßen des Bundes“, sind nicht (mehr) dem allge-

---

69 Bundeswasserstraßengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Mai 2007 (BGBl. I S. 962; 2008 I S. 1980), das zuletzt durch Artikel 57 des Gesetzes vom 23. Juni 2021 (BGBl. I S. 1858) geändert worden ist.

70 Wasserhaushaltsgesetz vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 9. Juni 2021 (BGBl. I S. 1699) geändert worden ist.

71 Stand vor der Erweiterung der Anlage des WaStrG durch das WaStrGÄndG 2021, da dazu noch keine Zahlen vorliegen.

meinen Verkehr gewidmet und damit nicht vom Anwendungsbereich des WaStrG umfasst.

Das WaStrG beruht auf der oben beschriebenen Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 GG und reguliert die Bundeswasserstraßen hinsichtlich ihrer Verkehrsfunktion. Es erstreckt sich auf die See- und Binnenwasserstraßen des Bundes, die in der Anlage 1 des WaStrG abschließend aufgezählt sind. Gegenstand des WaStrG sind insbesondere die Widmung und Entwidmung (§§ 1 ff. WaStrG), die Unterhaltung (§§ 7 ff. WaStrG), der Aus- und Neubau (§§ 12 ff. WaStrG) der Bundeswasserstraßen sowie strompolizeiliche Ordnungsvorschriften (§§ 24 ff. WaStrG). Letztere betreffen die Gefahrenabwehr zur Aufrechterhaltung Schiffsverkehrs auf den Bundeswasserstraßen, auf den hier aber nicht weiter eingegangen werden soll.

Sind Bundeswasserstraßen dagegen nicht in ihrer verkehrlichen Funktion, sondern als Ressource und Lebensraum betroffen, findet auf sie auch das WHG Anwendung. Das gilt etwa für sämtliche Benutzungen des Gewässers (§§ 8 ff. WHG), darunter auch Abwassereinleitungen (§§ 57 ff. WHG) oder Regelungen zum Hochwasserschutz (§§ 67 ff. WHG). Für diese Arbeit ist besonders die Bewirtschaftung oberirdischer Gewässer nach den §§ 27 ff. WHG von Interesse. Dieser Abschnitt ist der Umsetzung der WRRL geschuldet, die nach Art. 1 lit. a) WRRL primär die Verbesserung des Zustands der aquatischen Ökosysteme und der von ihnen abhängigen Landökosysteme zum Ziel hat. Nach § 28 WHG werden die oberirdischen Gewässer dazu zunächst in zwei Kategorien unterteilt, für die unterschiedliche Bewirtschaftungsziele gelten: Natürliche oder naturnahe Gewässer und künstliche oder erheblich veränderte Gewässer. In die letztgenannte Kategorie können diejenigen Gewässer eingeordnet werden, die für eine Gewässernutzung (wie etwa die Schifffahrt) so verändert wurden, dass die hydromorphologischen Veränderungen, die für einen guten ökologischen Zustand erforderlich wären, nicht durchgeführt werden können, ohne dass die Nutzung des Gewässers beeinträchtigt würde. Die erheblich veränderten und künstlichen Gewässer müssen daher nach § 27 Abs. 2 WHG nur ein gutes ökologisches Potenzial und einen guten chemischen Zustand erreichen. An den natürlichen und naturnahen Gewässern sind dagegen ein guter ökologischer und chemischer Zustand anzustreben. An allen Gewässern ist zudem das Verschlechterungsverbot gem. § 27 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 Nr. 1 WHG zu beachten, wonach weitere Verschlechterungen des ökologischen Zustands bzw. Potenzials zu vermeiden sind.

Wie der zu erreichende gute ökologische und chemische Zustand bzw. das gute ökologische Potenzial konkret aussehen, wird in der Oberflächen-

gewässerverordnung (OGewV)<sup>72</sup> definiert. Die erforderlichen Maßnahmen zur Erreichung des Zielzustandes, werden in Maßnahmenprogrammen nach § 82 WHG festgehalten, die für jede Flussgebietseinheit von den Ländern aufzustellen sind. Auf diese Art und Weise hätte der gute ökologische Zustand bzw. das gute ökologische Potenzial eigentlich bis 2015 erreicht werden sollen. Wie oben bereits dargelegt, wurde dieses Ziel indes weit verfehlt.<sup>73</sup> Bei Zielverfehlungen kann der Bewirtschaftungszeitraum gem. § 29 WHG zwei Mal um jeweils sechs Jahre verlängert werden oder von den weiteren Ausnahmevorschriften in §§ 30 und 31 WHG Gebrauch gemacht werden.

### V. Gang der Untersuchung

In tatsächlicher Hinsicht ist es somit grundsätzlich möglich, die unterschiedlichen Anforderungen von Schifffahrt und Gewässerökologie besser miteinander zu vereinbaren. Um auch das rechtliche Verhältnis der beiden Anforderungen an die Bundeswasserstraßen zu bestimmen, wird insgesamt zunächst die Verankerung der Verkehrsfunktion (Kapitel C.) und anschließend die Verankerung des Umweltschutzes an den Bundeswasserstraßen (Kapitel D.) im höherrangigen Recht untersucht. Daran schließt sich die Klärung des Verhältnisses der beiden Funktionen in WHG und WaStrG an (Kapitel E.).

Im Einzelnen beginnt die Arbeit mit der Klarstellung des Begriffs der „Bundeswasserstraßen“ und der Frage, welche Binnenwasserstraßen von Art. 89 Abs. 2 GG erfasst und deshalb vom Bund verwaltet werden (Kapitel B.). Anschließend wird bestimmt, wie weit die Verwaltungsbefugnis des Bundes reicht und inwiefern die Verkehrsfunktion der Bundeswasserstraßen materiell-rechtlich durch Art. 89 Abs. 2 GG gesichert ist. Daraufhin werden die Anforderungen an die Bundeswasserstraßen als Verkehrswege aus dem primären Europarecht und aus dem Völkerrecht untersucht. Daran schließt sich die Prüfung der für die Bundeswasserstraßen geltenden Gewässerschutzanforderungen aus dem Verfassungsrecht, dem primären Europarecht und dem Völkerrecht an, um anschließend auf diesen Ebenen

---

72 Oberflächengewässerverordnung vom 20. Juni 2016 (BGBl. I S. 1373), die zuletzt durch Artikel 2 Absatz 4 des Gesetzes vom 9. Dezember 2020 (BGBl. I S. 2873) geändert worden ist.

73 S. dazu A.III.1.

## *A. Einleitung*

das Verhältnis zwischen Verkehrsfunktion und Gewässerschutz feststellen zu können.

Auf der Grundlage dieses höherrangigen Rechtsrahmens wird dann die konkrete, d.h. einfachgesetzliche Ausformung in WHG und WaStrG untersucht. Dazu werden zunächst die für die Bundeswasserstraßen geltenden Bewirtschaftungsziele dargestellt, um darauffolgend die zentralen Bewirtschaftungsinstrumente der Gewässerunterhaltung und des Gewässerausbaus in den Blick zu nehmen.

## B. Begriffsbestimmung: Bundeswasserstraße

Zunächst soll bestimmt werden, was rechtlich unter „Bundeswasserstraßen“ zu verstehen ist. Auf verfassungsrechtlicher Ebene werden drei verschiedene Begrifflichkeiten verwendet, deren Inhalt teilweise umstritten ist (dazu nachfolgend I.). Anschließend wird die einfachgesetzliche Definition der Bundeswasserstraßen nach bisheriger und nach der seit dem 9. Juni 2021 geltenden Rechtslage beschrieben (dazu nachfolgend II.). Schließlich soll überprüft werden, ob der einfachgesetzliche Begriff die verfassungsrechtlich gesteckten Grenzen einhält (dazu nachfolgend III.).

### *I. Verfassungsrechtliche Begriffsbestimmungen*

Auf verfassungsrechtlicher Ebene werden drei unterschiedliche Begriffe verwendet: Die Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 GG bezieht sich auf „Seewasserstraßen und die dem allgemeinen Verkehr dienenden Binnenwasserstraßen“, die Verwaltungskompetenz nach Art. 89 Abs. 2 GG bezieht sich auf „Bundeswasserstraßen“ und das Eigentum wird dem Bund nach Art. 89 Abs. 1 GG an den „bisherigen Reichswasserstraßen“ übertragen. Nur durch eine exakte Begriffsbestimmung lässt sich klären, worauf sich die jeweilige Kompetenz bezieht.

1. Gesetzgebungskompetenz: Seewasserstraßen und die dem allgemeinen Verkehr dienenden Binnenwasserstraßen gem. § 74 Abs. 1 Nr. 21 GG

Da die Seewasserstraßen hier allenfalls eine untergeordnete Rolle spielen, soll sich auf die Bedeutung von den dem allgemeinen Verkehr dienenden Binnenwasserstraßen konzentriert werden. Aus dem Wortlaut („dem allgemeinen Verkehr dienenden Binnenwasserstraßen“) folgt, dass nur verkehrlich genutzte Binnenwasserstraßen von der Kompetenz erfasst werden. Der Zusatz „allgemein“ verdeutlicht zudem, dass es nicht ausreicht, dass eine Wasserstraße überhaupt schiffbar ist, sondern dass der Verkehr einen größeren Umfang haben muss. Die vom Wortlaut her ebenfalls mögliche Bedeutung, „allgemein“ i.S.v. öffentlicher Verkehr zu verstehen, wurde vom

BVerwG abgelehnt.<sup>74</sup> In einer neueren BVerwG-Entscheidung heißt es, dass die dem allgemeinen Verkehr dienenden Binnenwasserstraßen dem Schiffsverkehr mit Personen- und Frachtschiffen größeren Umfangs dienen müssen, wogegen Binnenwasserstraßen, die nur von Kleinfahrzeugen befahren werden, nicht von dem Begriff erfasst seien.<sup>75</sup> Zu einem ähnlichen Ergebnis kommen die Autoren, die nur diejenigen Binnenwasserstraßen erfassen wollen, auf denen ein überörtlicher oder überdurchschnittlich intensiver Verkehr stattfindet.<sup>76</sup> Diese Auslegung wird auch durch den Sinn und Zweck der bundeseinheitlichen Regelung unterstrichen: Ähnlich wie bei den Bundesstraßen des Fernverkehrs ist eine bundesweite Regelung nur dann sinnvoll, wenn auf ihr überregionaler Verkehr stattfindet oder sie überregionale Bedeutung erlangt. Findet auf einer Binnenwasserstraße aber nur eine touristische Nutzung statt, die lediglich der Region zugute kommt und sich nur auf diese auswirkt, ist eine bundeseinheitliche Gesetzgebung nicht erforderlich. Die Gesetzgebungskompetenz erstreckt sich somit auf diejenigen Binnenwasserstraßen, die tatsächlich in einem erheblichen Umfang für den überregionalen Verkehr genutzt werden, wobei es irrelevant ist, um welche Art von Verkehr (Güterverkehr, gewerblicher Personenverkehr, touristische Nutzung mit größeren Wasserfahrzeugen) es sich handelt.

Aus einer Gesamtschau des Kompetenztitels, der eine breite Kompetenz für die Angelegenheiten des Schiffsverkehrs begründet, lässt sich weiter ableiten, dass die Gesetzgebungskompetenz sachlich nur auf die verkehrliche Verwaltung der aufgezählten Wasserwege bezieht.<sup>77</sup> Die Regelung des Wasserhaushalts ist in Art. 74 Abs. 1 Nr. 32 GG gesondert geregelt und fällt nicht unter Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 GG.

Die Bedeutung des Kompetenztitels von Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 GG ist allerdings gesunken, seit der Wasserhaushalt nicht mehr Gegenstand der

---

74 BVerwG, Urteil vom 19.12.2017 – 7 A 10.14, in: BeckRS 2017, 147002 Rn. 36, wonach „allgemein“ nicht etwa als Abgrenzung zwischen privatem und öffentlichem Verkehr zu verstehen ist.

75 BVerwG, Urteil vom 19.12.2017 – 7 A 10.14, in: BeckRS 2017, 147002; so auch *Friesecke*, Bundeswasserstraßengesetz, 7. Aufl., § 1 Rn. 5; *Knauff*, in: Bonner Kommentar, Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 Rn. 20; *Seiler*, in: BeckOK GG, 48. Edition, Art. 74 Rn. 80.1.

76 *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, 16. Aufl., Art. 74 Rn. 59; *Wittreck*, in: Dreier, 3. Aufl., Art. 74 Rn. 104. A.A. *Maunz*, in: Maunz/Dürig, 94. EL, Art. 74 Rn. 234, wonach der Begriff weit auszulegen sei und auch den Verkehr mit Segel- und sonstigen Sportbooten umfasse.

77 BVerfG, Urteil vom 30.10.1962 – 2 BvF 2/60, 1–3/61, in: NJW 1962, 2243 (2245); *Maunz*, in: Maunz/Dürig, 94. EL, Art. 74 Rn. 233.

Rahmengesetzgebung ist, sondern ebenfalls unter die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz fällt. Seitdem kann der Bundesgesetzgeber sowohl verkehrliche Regelungen über Gewässer treffen, die nicht dem allgemeinen Verkehr dienen, als auch wasserwirtschaftliche Regelungen über dem allgemeinen Verkehr dienende Binnenwasserstraßen. Dies ist etwa durch das WaStrGÄndG 2021 erfolgt, das nicht nur auf die Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 GG gestützt war, sondern auch auf die Gesetzgebungskompetenz über den Wasserhaushalt nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 32 GG.

## 2. Eigentum: Bisherige Reichswasserstraßen gem. Art. 89 Abs. 1 GG

Der nächste verfassungsrechtliche Begriff ist der der „bisherigen Reichswasserstraßen“, deren Eigentümer der Bund nach Art. 89 Abs. 1 GG ist. Es sollen diejenigen Wasserstraßen in Bundeseigentum überführt werden, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Grundgesetzes am 24.05.1949<sup>78</sup> als Reichswasserstraßen fungierten.

Ausgangspunkt der Bestimmung der Reichswasserstraßen ist die Vorgängervorschrift von Art. 89 Abs. 1 GG, Art. 97 Abs. 1 der Weimarer Reichsverfassung<sup>79</sup> (WRV), die es als Aufgabe des Reichs bestimmte, alle dem allgemeinen Verkehr dienenden Wasserstraßen in sein Eigentum und seine Verwaltung zu überführen. In Ausführung dieses Verfassungsauftrags schloss das Reich mit den Ländern einen Staatsvertrag, der durch Gesetz vom 29. Juli 1921<sup>80</sup> rückwirkend zum 1. April 1921 in Kraft trat.<sup>81</sup> In dem Staatsvertrag war erstmals auch von „Reichswasserstraßen“ die Rede, während die WRV den Begriff nicht verwendete. Er bestimmte den

---

78 *Bickenbach*, in: v. Münch/Kunig, 7. Aufl., Art. 89 Rn. 19; *Gröpl*, in: Maunz/Dürrig, 94. EL, Art. 89 Rn. 17; *Ibler*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, 7. Aufl., Art. 89 Rn. 7; *Kreuter*, Die Befugnisse des Bundes zur Verwaltung der Wasserstraßen, S. 51 f. A.A. BVerwG, Urteil vom 26.06.1959 – IV A 1.58, in: BeckRS 1959, 103425; *Sachs*, in: Sachs, 9. Aufl., Art. 89 Rn. 11, die auf den Zusammenbruch des Dritten Reichs 1945 abstellen. Es handelt sich um einen rein akademischen Streit ohne faktische Auswirkungen.

79 Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11.08.1919, RGBl. 1919, S. 1383.

80 Gesetz über den Staatsvertrag, betreffend den Übergang der Wasserstraßen von den Ländern auf das Reich vom 19.07.1921, RGBl. 1921, 961 mit den Nachträgen vom 18.02.1922, RGBl. 1922, 222 und vom 22.12.1928, RGBl. 1929 II, 1.

81 Umstritten ist, ob für der Eigentumsübergang durch den Staatsvertrag erfolgte oder kraft Verfassung. Siehe zum Streitstand samt Bewertung *Kreuter*, Die Befugnisse des Bundes zur Verwaltung der Wasserstraßen, S. 30 ff.

Übergang von Eigentum und Verwaltungskompetenz an den in Anlage A des Staatsvertrags gelisteten Wasserstraßen auf das Reich. Es galten die Wasserstraßen als dem allgemeinen Verkehr dienend, auf denen vor dem 1. Weltkrieg ein durchschnittlicher Jahresverkehr von mindestens 50.000 Tonnen stattfand.<sup>82</sup> Dieses Kriterium wurde aber nicht strikt verfolgt, denn es wurden auch Wasserstraßen einbezogen, die dieses Kriterium nicht erfüllten (die Fulda oberhalb von Kassel, die Lahn, die Ruhr oberhalb Mühlheim, die Saar und die Werra).<sup>83</sup> Da auch diese nicht dem allgemeinen Verkehr dienenden Wasserstraßen dennoch Reichswasserstraßen sind, werden sie von Art. 89 Abs. 1 GG erfasst.<sup>84</sup>

Nach dem Wasserstraßenstaatsvertrag sind unter nationalsozialistischer Herrschaft nur noch vereinzelte Wasserstraßen zu Reichswasserstraßen erklärt worden.<sup>85</sup> Zudem wurden durch § 1 Abs. 3 der Verordnung über die Reichswasserstraßen<sup>86</sup> diejenigen Wasserstraßen in das Eigentum des Reichs überführt, die zwar bereits als Reichswasserstraßen verwaltet wurden, an denen der Bund aber das Eigentum noch nicht erlangt hatte.<sup>87</sup>

Mit Art. 89 Abs. 1 GG sind sämtliche dieser Reichswasserstraßen unmittelbar kraft Verfassung auf den Bund übergegangen.<sup>88</sup> Das Gesetz über die vermögensrechtlichen Verhältnisse der Bundeswasserstraßen<sup>89</sup> diente

---

82 RT-Verh. Bd. 367, Drs. 2235, S. 22.

83 Am Ende der Anlage A zum Staatsvertrag betreffend den Übergang der Wasserstraßen von den Ländern auf das Reich heißt es, dass diese Wasserstraßen nicht wegen Art. 97 WRV aufgenommen wurden, sondern aufgrund besonderer Vereinbahrungen.

84 BVerfG, Urteil vom 30.10.1962 – 2 BvF 2/60, 1–3/61, in: NJW 1962, 2243 (2244); mit ausführlicher Begründung *Kreuter*, Die Befugnisse des Bundes zur Verwaltung der Wasserstraßen des Bundes, S. 47 ff.

85 Überblick über übertragene Wasserstraßen und zur Beachtlichkeit der von den Nationalsozialisten einseitig vorgenommenen Bestandsänderungen bei *Kreuter*, Die Befugnisse des Bundes zur Verwaltung der Wasserstraßen, S. 53 ff. Auflistung aller zwischen 01.04.1921 und dem 08.05.1945 übergebenen Wasserstraßen bei *Finke/Willführ*, Chronik über den Rechtsstatus der Reichswasserstraßen/Binnenwasserstraßen des Bundes, Liste 2.1.

86 Verordnung über die Reichswasserstraßen vom 15.04.1943, RGBI II 1943, 131.

87 BGH, Urteil vom 28.05.1976 – III ZR 1986/72, in: NJW 1977, 31 (32); *Friesecke*, Bundeswasserstraßengesetz, 7. Aufl., Einl. Rn. 20; *Ibler*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, 7. Aufl., Art. 89 Rn. 5.

88 Unstreitig, vergleiche statt vieler *Durner*, in: Berliner Kommentar, Art. 89 Rn. 17; *Gröpl*, in: Maunz/Dürig, 94. EL, Art. 89 Rn. 21; *Ibler*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, 7. Aufl., Art. 89 Rn. 27; *Remmert*, in: BeckOK GG, 48. Edition, Art. 89 Rn. 3.

89 Gesetz über die vermögensrechtlichen Verhältnisse der Bundeswasserstraßen vom 21.05.1951 (BGBl. I 1951, 352).