



Fachbereich EU 6

Auswirkungen des Volksentscheids „Hamburger Zukunftsentscheid“ auf die Binnenschifffahrt im Lichte des Völkerrechts

Am 12. Oktober 2025 hat die Freie und Hansestadt Hamburg im Rahmen eines Volksentscheides über umfangreiche Änderungen in ihrem Klimaschutzgesetz abgestimmt.¹ Die vorgeschlagene Gesetzesänderung trat nach der amtlichen Verkündung der Ergebnisse der Abstimmung am 8. November 2025 in Kraft.² Das Gesetz sieht das Erreichen der Klimaneutralität der Stadt Hamburg bis 2040 vor und enthält u. a. jährliche Klimaschutzziele durch die Festlegung verbindlicher jährlicher Emissionsbudgets, sowie einer Sofortprogrammpflicht, falls diese Ziele verfehlt werden.³ Konkrete Maßnahmen in Folge der Gesetzesänderung, welche die Binnenschifffahrt einschränken sind – soweit ersichtlich – noch nicht verabschiedet worden.⁴

Der Fachbereich wurde vor diesem Hintergrund um Prüfung gebeten, ob völkerrechtliche Regelungen – insbesondere der Versailler Vertrag sowie das Abkommen über die Unterhaltung und Entwicklung der internationalen Binnenwasserstraße Elbe zwischen Deutschland und der Tsche-

-
- 1 Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, [Mitteilung](#) des Senats an die Bürgerschaft, Feststellung der Ergebnisse der Volksentscheide „Hamburger Zukunftsentscheid“ und „Hamburg testet Grundeinkommen“ am 12. Oktober 2025.
 - 2 *Verheyen/Oldenburg/Töllner*, Das neue Hamburger Klimaschutzgesetz nach dem „Zukunftsentscheid“, in: NordÖR 2026, S. 61, 63.
 - 3 Ausführlich dazu *Verheyen/Oldenburg/Töllner*, Das neue Hamburger Klimaschutzgesetz nach dem „Zukunftsentscheid“, in: NordÖR 2026, S. 61, 63 f. Bis November 2027 wird der [Hamburger Klimaplan](#) mit seinen Maßnahmen und Strategien überarbeitet. Mit der nächsten Fortschreibung des Klimaplans im Jahr 2027 werden ausgehend vom novellierten Hamburgischen Klimaschutzgesetz erstmalig jährliche Sektorziele festgelegt.
 - 4 Vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Hamburger Klimaplan – Zwischenbericht zum Umsetzungsstand 2025 (Senatsmitteilung), [Drucksache 23/2560](#); Empfehlungen des Klimabeirats Hamburg zum Hamburger Klimaplan – Zwischenbericht zum Umsetzungsstand 2025 (Unterrichtung durch die Präsidentin), [Drucksache 23/3187](#); Bericht des Ausschusses für Umwelt, Klima und Energie v. 9. April 2026, [Drucksache 23/3736](#).

chischen Republik – möglichen Beschränkungen für Binnenschiffe zur Erreichung der beabsichtigten Klimaneutralität bis 2040 in Hamburg entgegenstehen (dazu Ziff. 2.). Vorangestellt werden Bemerkungen zum anwendbaren Recht in Binnengewässern (dazu Ziff. 1.)

1. Zum anwendbaren Recht auf Binnengewässern

Binnengewässer (innere Gewässer) sind Gewässer, die innerhalb der Küstenlinie liegen.⁵ Das Seevölkerrecht findet gemäß Art. 8 Abs.1 Seerechtsübereinkommen (SRÜ) grundsätzlich keine Anwendung auf innere Gewässer. Vielmehr unterliegen diese nach Maßgabe des allgemeinen Völkerrechts der uneingeschränkten territorialen Souveränität des Küstenstaates.⁶ Zu den inneren Gewässern gehören auch Häfen sowie die äußersten ständigen Hafenanlagen, die Bestandteil des Hafensystems sind (vgl. Art. 11 SRÜ).⁷

Da die inneren Gewässer Bestandteil des Staatsgebiets sind, ist der **Zugang und die Nutzung der inneren Gewässer** von einer **Zustimmung des Küstenstaates** abhängig.⁸ Dies **gilt grundsätzlich für den Zugang zu Häfen sowie für das Durchfahren der inneren Gewässer**.⁹ Im Gegensatz zum Küstenmeer gibt es in den inneren Gewässern für fremde Schiffe kein Recht der friedlichen Durchfahrt.¹⁰ Der Küsten- bzw. Uferstaat ist daher berechtigt, den Zugang zu seinen inneren Gewässern von der Erfüllung selbst festgelegter Voraussetzungen abhängig zu machen, **wobei etwas anderes im Falle vertraglicher Verpflichtungen mit anderen Staaten gelten kann**.¹¹ In der Staatenpraxis wird der Zugang zu Häfen aufgrund wirtschaftlicher Interessen von den Staaten grundsätzlich gewährt.¹²

5 *Bangert*, Internal Waters, in: Oxford Public International Law, Max Planck Encyclopedia of Public International Law, 2013, Rn. 1.

6 *Proelß*, Völkerrecht, 9. Auflage 2024, S. 419; *Heintschel v. Heinegg*, in: Ipsen, Völkerrecht, 8. Aufl. 2024, § 39 Rn. 1.

7 *Heintschel v. Heinegg*, in: Ipsen, Völkerrecht, 8. Aufl. 2024, § 39 Rn. 1.

8 *Heintschel v. Heinegg*, in: Ipsen, Völkerrecht, 8. Aufl. 2024, § 39 Rn. 13.

9 *Heintschel v. Heinegg*, in: Ipsen, Völkerrecht, 8. Aufl. 2024, § 39 Rn. 13.

10 *Proelß*, Völkerrecht, 9. Auflage 2024, S. 420; *Heintschel v. Heinegg*, in: Ipsen, Völkerrecht, 8. Aufl. 2024, § 39 Rn. 14; *Bangert*, Internal Waters, in: Oxford Public International Law, Max Planck Encyclopedia of Public International Law, 2013, Rn. 20.

11 *Heintschel v. Heinegg*, in: Ipsen, Völkerrecht, 8. Aufl. 2024, § 39 Rn. 13; siehe auch: Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, , Die Einführung einer Haftpflichtversicherung für Schiffe in Binnengewässern im Lichte des Völkerrechts, Sachstand vom 12. August 2024, [WD 2 - 3000 - 046/24](#), S. 5.

12 *Heintschel v. Heinegg*, in: Ipsen, Völkerrecht, 8. Aufl. 2024, § 39 Rn. 13; *Bangert*, Internal Waters, in: Oxford Public International Law, Max Planck Encyclopedia of Public International Law, 2013, Rn. 19.

2. Völkervertragliche Verpflichtungen hinsichtlich der Wasserstraße Elbe

2.1. Versailler Vertrag

Der Versailler Vertrag von 1919 enthält sowohl allgemeine Bestimmungen zur Schifffahrt sowie besondere Bestimmungen zu einzelnen Wasserstraßen (u.a. zur Wasserstraße Elbe).¹³ Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages haben sich mit der Wirksamkeit bzw. Fortgeltung der Bestimmungen des Versailler Vertrages von 1919 hinsichtlich Binnenwasserstraßen bereits in zwei Arbeiten befasst. Sie sind zu der Einschätzung gelangt, dass die „Bestimmungen des Versailler Vertrages zu Binnenwasserstraßen, d.h. aller auf deutschem Staatsgebiet befindlichen Wasserstraßen, als nicht mehr gültig anzusehen sein dürften.“¹⁴ Der von den Wissenschaftlichen Diensten verfasste Sachstand „Wirksamkeit und Wirkung des Versailler Vertrags von 1919 bis heute“¹⁵ führt mit Verweis auf eine Ausarbeitung¹⁶ der Wissenschaftlichen Dienste aus dem Jahr 2007 dazu aus:

„Das [...] Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags [...] zu den Bestimmungen des Versailler Vertrages und der Schlussakte des Wiener Kongresses hinsichtlich der Wasserstraße Elbe **kommt zu dem grundsätzlichen Ergebnis, dass die Frage, ob die Bestimmungen des Versailler Vertrages und der darauf beruhenden Elbeschifffahrtsakte aus dem Jahre 1922 heute noch gültig sind, im deutschen und internationalen völkerrechtlichen Schrifttum ganz überwiegend verneint werde.**“¹⁷

Als tragender Grund wird ausgeführt, dass für eine Beendigung des durch den Versailler Vertrag begründeten Elbeschifffahrtsregimes die Note der Deutschen Reichsregierung vom 16. November 1936 an die Regierungen 16 europäischer Staaten in Betracht komme. Darin erklärte die Deutsche Reichsregierung, dass sie „die im Versailler Vertrag enthaltenen Bestimmungen über die auf deutschem Gebiet befindlichen Wasserstraßen und die auf diesen Bestimmungen beruhenden Stromakten nicht mehr als für sich verbindlich“ anerkenne.

Überwiegend – so das Gutachten - wird in der völkerrechtlichen Literatur davon ausgegangen, dass die deutsche Note, mangels hinreichenden Protests durch die notifizierten Staaten trotz ihrer Rechtswidrigkeit gegenüber allen Signatarstaaten des Versailler Vertrages wirksam gewesen sei. Die Bestimmungen des Versailler Vertrages zur Flussschifffahrt seien jedoch spätestens mit Ausbruch des Zweiten Weltkrieges aufgrund des Vorliegens besonderer Umstände bzw. einer durch die Nachkriegszeit

13 Friedensvertrag von Versailles, [RGBl. 1919](#), S. 687 ff., in Kraft getreten am 10. Januar 1920.

14 Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Wirksamkeit und Wirkung des Versailler Vertrags von 1919 bis heute, Sachstand vom 10. Januar 2020, [WD 2 - 3000 - 138/19](#), S. 8.

15 Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Wirksamkeit und Wirkung des Versailler Vertrags von 1919 bis heute, Sachstand vom 10. Januar 2020, [WD 2 - 3000 - 138/19](#).

16 Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Zu den Bestimmungen des Versailler Vertrages und der Schlussakte des Wiener Kongresses hinsichtlich der Wasserstraße Elbe, Ausarbeitung vom 21. August 2007, [WD 2 - 3000-064/07](#).

17 Hervorhebung d. Verf.

hervorgerufenen grundlegenden Änderung der Umstände (Clausula rebus sic stantibus) erloschen. Zudem sei eine (spätere) ausdrückliche Belebung der Bestimmungen des Versailler Vertrages über die Flussschifffahrt nicht erfolgt.“¹⁸

2.2. Binnenschifffahrtsabkommen

Das **Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Tschechoslowakischen Sozialistischen Republik** (der die Tschechische Republik als Elbanrainerstaat nachgefolgt ist) **über den Binnenschiffsverkehr vom 26. Januar 1988** enthält Bestimmungen zu den Verkehrsrechten der Vertragsparteien auf den Binnenwasserstraßen.¹⁹ Das Abkommen enthält Vorgaben unter welchen Bedingungen die Binnenwasserstraßen des jeweils anderen Vertragsstaates genutzt werden dürfen.²⁰ Hierzu enthält das Abkommen Vorschriften zum freien Wechsel- und Transitverkehr.

Für die Elbschifffahrt ist in Art. 2 Abs. 2 i.V.m. Art. 3 Abs. 3 des Abkommens eine Sonderregelung vorgesehen, die den Zu- und Ablauf tschechoslowakischer (bzw. tschechischer) Schiffe zum Hafen Hamburg von der für den Wechselverkehr vorgesehenen hälftigen Beteiligung der Schifffahrtsunternehmen beider Seiten ausnimmt.²¹ Der tschechische Transitverkehr fällt daher nicht unter den Anwendungsbereich des Abkommens, sondern richtet sich gemäß dem Abkommen nach der bisherigen Praxis.²² Bereits vor dem Abschluss des Abkommens hat die Bundesrepublik Deutschland tschechoslowakischen Schiffen die Durchfahrt lange Zeit gewährt und auch eine entsprechende Rechtsüberzeugung ist später entstanden.²³ Für die Bundesrepublik Deutschland ist daher eine völkergewohnheitsrechtliche Verpflichtung entstanden, der Tschechischen Republik das Befahren der Elbe bis zum Seehafen Hamburg zu gewährleisten.

-
- 18 Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Sachstand, Wirksamkeit und Wirkung des Versailler Vertrags von 1919 bis heute, [WD 2 - 3000 - 138/19](#) vom 10. Januar 2020, S. 7 f.
- 19 Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Tschechoslowakischen Sozialistischen Republik über den Binnenschiffsverkehr vom 26.01.1988, [BGBl. II 1989](#), S. 1035; *Rasched*, Die Elbe im Völker- und Gemeinschaftsrecht, 2003, S. 35 f.
- 20 *Kreuter*, Die Befugnisse des Bundes zur Verwaltung der Wasserstraßen, 2013, S. 230.
- 21 Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Vereinbarungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Tschechischen Republik hinsichtlich der Schifffahrt der Elbe, [WD 5 - 3000 - 009/16](#) vom 18. Februar 2016, S. 3; *Rasched*, Die Elbe im Völker- und Gemeinschaftsrecht, 2003, S. 35 f.
- 22 *Rasched*, Die Elbe im Völker- und Gemeinschaftsrecht, 2003, S. 37.
- 23 Ausführlich zur Entstehung der völkergewohnheitsrechtlichen Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland siehe *Rasched*, Die Elbe im Völker- und Gemeinschaftsrecht, 2003, S. 100 f; *Kreuter*, Die Befugnisse des Bundes zur Verwaltung der Wasserstraßen, 2013, S. 242 f.

Mit dem **Beitritt der Tschechischen Republik zur Europäischen Union** (EU) im Jahre 2004 und der damit verbundenen **Verkehrsfreiheit** dürfte dieser völkergewohnheitsrechtlichen Verpflichtung allerdings kaum mehr Bedeutung zukommen.²⁴

Das am 20. Juli 2021 unterzeichnete **Abkommen** zwischen der Regierung der Bundesrepublik **Deutschland** und der Regierung der **Tschechischen Republik** über die **Unterhaltung und Entwicklung der internationalen Binnenwasserstraße Elbe**²⁵ ist am 1. Januar 2025 in Kraft getreten. Ziel des Abkommens ist die Gewährleistung der Schiffbarkeit der Elbe. Zu diesem Zweck enthält das Abkommen Regelungen auf tschechischer und deutscher Seite zur Sicherstellung der Fahrrinntiefe, die das Betreiben von Binnenschifffahrt in einem wirtschaftlich und ökologisch angemessenen Rahmen ermöglichen sollen.²⁶ Darüber hinaus sieht das Abkommen die Gründung einer Gemeinsamen Kommission zur Weiterentwicklung der Elbe vor. Im Eingangsteil des Vertrages (Präambel) wird darauf Bezug genommen, dass das Abkommen in dem Bewusstsein geschlossen wurde, dass die Elbe „für die Tschechische Republik den Zugang zum Meer und zum Binnengewässerwegesystem in den anderen EU-Mitgliedstaaten absichert.“ Hierbei handelt es sich lediglich um Beweggründe zum Abschluss des Vertrages, die keine völkerrechtlichen Verpflichtungen begründen.²⁷ Da das genannte Abkommen zur Gewährleistung der Schiffbarkeit der Elbe zwischen Deutschland und der Tschechischen Republik lediglich Vorgaben zur Fahrrinntiefe enthält, dürfte es möglichen Beschränkungen der Binnenschifffahrt auf der Elbe zum Schutz der Umwelt nicht entgegenstehen.

-
- 24 Zum rechtlichen Rahmen des Binnenschiffsverkehrs in der Europäischen Union siehe *Martinez*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 91 Rn. 61, 62; *Knauff*, in: Immenga/Mestmäcker, Wettbewerbsrecht, 7. Auflage 2025, Kapitel 7 Verkehrswettbewerbsrecht, Rn. 17, 18; *Khan*, in: Geiger/Khan/Kotzur/Kirchmair, EUV/AEUV, 7. Auflage 2023, Art. 91 Rn. 7; Fachbereich EU 6, Unionsrechtliche Vorgaben für die Einführung einer obligatorischen Haftpflichtversicherung für Binnenschiffe, Kurzinformation vom 13. August 2024, EU 6 - 3000 - 028/24 mit Verweis u. a. auf die Mitteilung der Kommission vom 24. Juni 2021, NAIADES III: Förderung einer zukunftsicheren europäischen Binnenschifffahrt, [KOM\(2021\) 324 endg.](#)
- 25 Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Tschechischen Republik über die Unterhaltung und Entwicklung der internationalen Binnenwasserstraße Elbe, [BGBl. II 2024 Nr. 516.](#)
- 26 Gesamtkonzept Elbe, [Deutsch-Tschechisches Abkommen](#) über die Unterhaltung und Entwicklung der internationalen Binnenwasserstraße Elbe ratifiziert, 12. Dezember 2025.
- 27 Auswärtiges Amt, Richtlinien für die Behandlung völkerrechtlicher Verträge (RvV).