



Fachbereiche WD 3, WD 4, WD 5

**Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Finanzierungskompetenzen
für Seehäfen**

Rechtslage und Entstehungsgeschichte

Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Finanzierungskompetenzen für Seehäfen

Rechtslage und Entstehungsgeschichte

Aktenzeichen:	WD 3 - 3000 - 027/26; WD 4 - 3000 - 016/26; WD 5 - 3000 - 022/26
Abschluss der Arbeit:	23.04.2026
Fachbereich:	WD 3: Verfassung und Verwaltung WD 4: Haushalt und Finanzen WD 5: Wirtschaft, Energie und Klima

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten 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 der Wissenschaftlichen Dienste 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 unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	5
2.	Einfachgesetzliche Regelungen zu Seehäfen (WD 5)	5
2.1.	Seehäfen in Deutschland	5
2.2.	Übersicht über spezifisches Hafenrecht	6
2.2.1.	Bundesrecht: Seeaufgabengesetz	6
2.2.2.	Landesrecht: Hafen- bzw. Hafensicherheitsgesetze	6
2.2.3.	Kommunalrecht: Hafennutzungsordnung	7
3.	Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen für Seehäfen (WD 3)	7
3.1.	Gesetzgebungskompetenzen	7
3.2.	Kompetenzen mit Meeresbezug	8
3.2.1.	Hochsee- und Küstenfischerei und Küstenschutz (Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 GG)	8
3.2.2.	Hochsee- und Küstenschifffahrt sowie Seezeichen, Binnenschifffahrt, Wetterdienst, Seewasserstraßen und dem allgemeinen Verkehr dienenden Binnenwasserstraßen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 GG)	9
3.2.2.1.	Wasserverkehrsrecht	9
3.2.2.2.	Wasserwegerecht	11
3.2.3.	Wasserhaushalt (Art. 74 Abs. 1 Nr. 32 GG)	13
3.2.4.	Zwischenergebnis	14
3.3.	Weitere Kompetenzen	14
3.3.1.	Verteidigung (Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG)	15
3.3.2.	Recht der Wirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG)	15
3.3.3.	Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG)	17
3.3.4.	Zwischenergebnis	18
3.4.	Verwaltungskompetenzen	18
3.4.1.	Bundeswasserstraßen (Art. 87 Abs. 1 Satz 1, 89 GG)	18
3.4.2.	Zwischenergebnis	20
3.5.	Ergebnis zu 3.	21
4.	Finanzierungskompetenzen für Seehäfen (WD 4)	21
4.1.	Geschichtliche Entwicklung der Finanzierung von Seehafenlasten	21
4.2.	Gegenwärtige Rechtslage	27
4.2.1.	Konnexitätsprinzip, Art. 104a GG	27
4.2.2.	Ausnahmen vom Konnexitätsprinzip	28
4.2.2.1.	Finanzhilfen des Bundes für Seehäfen, Art. 125c Abs. 2 Satz 2 GG	28
4.2.2.1.1.	Erhöhung der Finanzhilfen auf einfachgesetzlicher Ebene?	29
4.2.2.1.2.	Zwischenergebnis	30
4.2.2.2.	Finanzhilfen des Bundes nach Art. 104b GG	30
4.2.2.2.1.	Gesetzgebungskompetenz des Bundes	30
4.2.2.2.2.	Vorgaben zur Ausgestaltung der Finanzhilfen	34
4.2.2.2.3.	Zwischenergebnis	36

4.2.2.3.	Finanzielle Beteiligung des Bundes an einer Gemeinschaftsaufgabe nach Art. 91a Abs. 3 GG	37
4.2.2.3.1.	Bestehende Finanzierungskompetenzen des Bundes nach Art. 91a GG	37
4.2.2.3.2.	Fördermöglichkeiten nach dem geltenden Koordinierungsrahmen	39
4.2.2.3.3.	Vorschlag des Bundesrates bzgl. einer neuen Gemeinschaftsaufgabe „Häfen“	40
4.2.2.3.4.	Zwischenergebnis	41
4.2.3.	Zuwendungen des Bundes in Bereichen mit Bezug zu Seehäfen	42
4.2.3.1.	Finanzierungskompetenz als Voraussetzung eines „erheblichen Interesses“	43
4.2.3.2.	Ungeschriebene Verwaltungskompetenzen des Bundes und daran anknüpfende Finanzierungskompetenzen in für Seehäfen relevanten Bereichen	44
4.2.3.2.1.	Gesamtstaatliche Wirtschaftsförderung	45
4.2.3.2.2.	Klimaschutz	48
4.2.3.2.3.	Verteidigung	51
4.2.3.3.	Zwischenergebnis	54
5.	Fazit	55

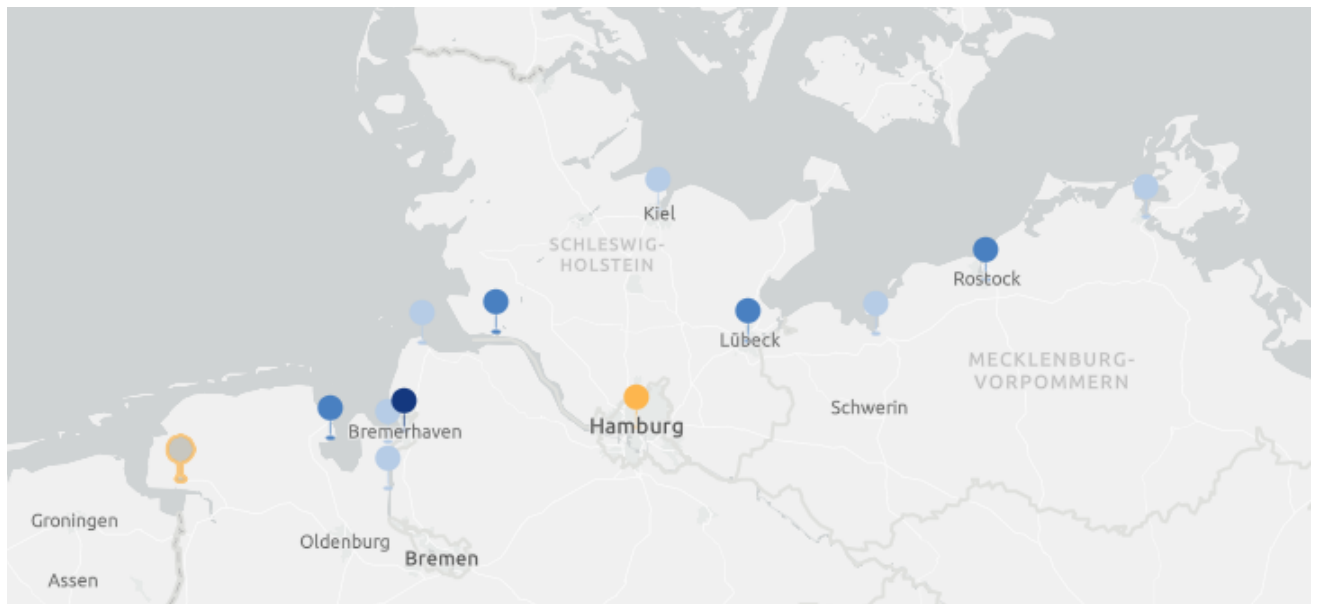
1. Fragestellung

Gegenstand der Arbeit sind die Kompetenzen von Bund und Ländern in Bezug auf Seehäfen. Zunächst wird ein Überblick bzgl. der für diesen Bereich relevanten einfachgesetzlichen Regelungen gegeben (2.). Anschließend wird die Verteilung der Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen zwischen Bund und Ländern in Bezug auf Seehäfen erörtert (3.). Daran anknüpfend werden die diesbezüglichen Finanzierungskompetenzen thematisiert. Einleitend wird dabei zunächst auf die geschichtliche Entwicklung der Finanzierung von Seehafenlasten eingegangen (4.1.). Sodann erfolgt eine Erörterung der gegenwärtigen Rechtslage bzgl. der Finanzierung des genannten Bereichs durch die Länder und den Bund (4.2.). Abschließend wird ein Fazit gezogen (5.).

2. Einfachgesetzliche Regelungen zu Seehäfen (WD 5)

2.1. Seehäfen in Deutschland

Die Hafendatenbank des Instituts für Seeverkehrswirtschaft und Logistik verzeichnet folgende größere Seehäfen mit Frachtverkehr:¹



(Ausschnitt aus Grafik des ISL)

Daneben gibt es eine Vielzahl kleinerer Seehäfen, so z. B. in Niedersachsen 39.²

1 <https://www.isl.org/leistungen/hafendatenbank>.

2 https://www.mw.niedersachsen.de/startseite/wirtschaft/maritime_wirtschaft/seehafen_inklusive_hafen-behorde/seehafen-in-niedersachsen-145543.html.

2.2. Übersicht über spezifisches Hafenrecht

Eine Vielzahl von allgemeinen Regelungen ist auch für Seehäfen relevant, wie zum Beispiel das Umweltrecht.³ Abgesehen von Völker-⁴ und EU-Recht⁵ haben in Deutschland spezifischen Bezug zu Häfen insbesondere die folgenden Regelungen:

2.2.1. Bundesrecht: Seeaufgabengesetz

Das Seeaufgabengesetz (SeeAufgG)⁶ hat unter anderem die Erhaltung der Leistungsfähigkeit der Seehäfen sowie die Abwehr von Gefahren für die Sicherheit und Leichtigkeit des Seeverkehrs zum Gegenstand.⁷ Räumlich erfasst es unter anderem die deutschen Seegewässer einschließlich der Seeschiffahrtsstraßen.⁸

2.2.2. Landesrecht: Hafen- bzw. Hafensicherheitsgesetze

Die Länder haben eigene Hafen- oder Hafensicherheitsgesetze erlassen, zur Ordnung und Sicherheit in den Häfen, zum Genehmigungsregime für Hafenanlagen und zur Bestimmung der Hafenbehörden. So übernimmt zum Beispiel in Mecklenburg-Vorpommern diese Funktion das Wasserverkehrs- und Hafensicherheitsgesetz (WVHaSiG M-V)⁹, das unter anderem Anzeigepflichten und

3 Siehe nur Nr. 1 g Sechste Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Bundes-Immissionsschutzgesetz (Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm – TA Lärm), https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_26081998_IG19980826.htm. Außerhalb des Umweltrechts siehe z. B. § 3a Abs. 1 Energies-teuergesetz vom 15. Juli 2006 (BGBl. I S. 1534; 2008 I S. 660, 1007), das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 22. Dezember 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 341) geändert worden ist, https://www.gesetze-im-internet.de/ener-giestg/_3a.html; § 7 Abs. 3 Marktüberwachungsgesetz, vom 9. Juni 2021 (BGBl. I S. 1723), https://www.gesetze-im-internet.de/m_g_2021/_7.html; § 102 Abs. 5 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fas-sung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1750, 3245), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 10. Februar 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 40) geändert worden ist, https://www.gesetze-im-inter-net.de/gwb/_102.html.

4 Siehe z. B. das Internationale Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe (MAR-POL-Übereinkommen) vom 2. November 1973, Anlage V, Bestimmung 8, Auffangeinrichtungen an Häfen, https://www.bsh.de/DE/THEMEN/Schifffahrt/Umwelt_und_Schifffahrt/MARPOL/marpol_node.html.

5 Siehe z. B. Verordnung (EU) 2017/352 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Februar 2017 zur Schaffung eines Rahmens für die Erbringung von Hafendiensten und zur Festlegung von gemeinsamen Bestim-mungen für die finanzielle Transparenz der Häfen, <https://eur-lex.europa.eu/legal-con-tent/DE/TXT/?uri=CELEX%3A02017R0352-20200528> (konsolidierte Fassung); Art. 56 b Abs. 1 AGVO (Verord-nung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäi-schen Union), <https://eur-lex.europa.eu/DE/legal-content/summary/general-block-exemption-regulation.html>.

6 Gesetz über die Aufgaben des Bundes auf dem Gebiet der Seeschifffahrt vom 25. Mai 1965, zuletzt geändert am 2. Juli 2025, <https://www.gesetze-im-internet.de/bseeschg/BJNR208330965.html>.

7 § 1 Nr. 1, 2 SeeAufgG.

8 Ehlers, Seeaufgabengesetz, 6. Aufl. 2023, § 1 Rn. 3.

9 Gesetz über die Nutzung der Gewässer für den Verkehr und die Sicherheit in den Häfen vom 10. Juli 2008, zu-letzt geändert am 15. Juni 2023, <https://www.landesrecht-mv.de/bsmv/document/jlr-WVHfSiGMVrahmen>.

Genehmigungen für Errichtung, Änderung und Betrieb von Häfen¹⁰ sowie die Zuständigkeit des Landeswirtschaftsministeriums als oberste Hafenbehörde und der kreisfreien Städte als untere Hafenbehörden¹¹ regelt. Ergänzend dazu besteht eine landesrechtliche Hafenverordnung (HafVO M-V)¹², die den Rahmen für örtliche Hafennutzungsordnungen und die funktionale Wahrnehmung der Aufgaben der Hafenbehörde vorgibt. Ein weiteres Beispiel ist die Landesverordnung über die Entsorgung von Schiffsabfällen und Ladungsrückständen in schleswig-holsteinischen Häfen (HafEntsVO)¹³.

2.2.3. Kommunalrecht: Hafennutzungsordnung

Kommunale Rechtsverordnungen und Satzungen stützen sich auf die Ermächtigungsgrundlagen der Landesgesetze und Hafenverordnungen. So bildet zum Beispiel in der Hanse- und Universitätsstadt Rostock die Hafennutzungsordnung (HNO)¹⁴ den zentralen kommunalen Rechtsakt; sie gilt für alle kommunalen Hafengebiete, legt An- und Abmeldepflichten, Nutzungsbedingungen und Entgeltregelungen fest und konkretisiert die örtlichen Ordnungspflichten der Hafenbenutzer. Auf Grundlage von § 8 Abs. 2 HafVO M-V nimmt gemäß § 2 HNO die Rostocker Hafenbehörde – funktional das Hafen- und Seemannsamt – die Aufgaben der Hafenbehörde wahr.

3. Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen für Seehäfen (WD 3)

3.1. Gesetzgebungskompetenzen

Nachfolgend werden die **Gesetzgebungskompetenzen** von Bund und Ländern im Hinblick auf **Seehäfen** (als Handelshäfen) dargestellt. Gemäß der Grundnorm des Art. 70 Abs. 1 Grundgesetz (GG)¹⁵ steht das Recht der Gesetzgebung den Ländern zu, soweit das GG nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse zuweist. Die dem Bund zugewiesenen Gesetzgebungskompetenzen erwähnen Seehäfen jedenfalls nicht ausdrücklich. Allein daraus kann jedoch nicht gefolgert werden, dass die Gesetzgebungskompetenz allein bei den Ländern liegt. Vielmehr ist zu prüfen, ob das Recht der Seehäfen oder Teile davon von anderen Bundeskompetenztiteln umfasst werden.¹⁶

10 § 6 WVHaSiG M-V.

11 § 11 WVHaSiG M-V.

12 Verordnung für Häfen in Mecklenburg-Vorpommern vom 17. Mai 2006, zuletzt geändert am 14. Dezember 2017, <https://www.landesrecht-mv.de/bsmv/document/jlr-HafVMV2006rahmen>.

13 Landesverordnung über die Entsorgung von Schiffsabfällen und Ladungsrückständen in schleswig-holsteinischen Häfen, vom 9. Dezember 2002, zuletzt geändert am 8. Februar 2023, <https://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/bssh/document/jlr-HfEntsVSHV19P7>.

14 Hafennutzungsverordnung der Hanse- und Universitätsstadt Rostock, in der Fassung der öffentlichen Bekanntmachung vom 29. Januar 2025, https://rathaus.rostock.de/sixcms/media.php/1107/3_04.pdf.

15 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22.03.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 94).

16 Petersen, Deutsches Küstenrecht, 1. Aufl. 1989, S. 257.

Es wird darauf hingewiesen, dass die Frage, ob eine Bundes- oder Landeskompetenz vorliegt, im jeweiligen Einzelfall anhand der konkreten gesetzlichen Regelung bewertet werden muss und daher nachfolgend nur abstrakte Ausführungen gemacht werden.

3.2. Kompetenzen mit Meeresbezug

Gesetzgebungskompetenzen mit Meeresbezug finden sich im Grundgesetz in Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 GG (Hochsee- und Küstenfischerei und Küstenschutz), Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 GG (Hochsee- und Küstenschifffahrt sowie Seezeichen, Binnenschifffahrt, Wetterdienst, Seewasserstraßen und dem allgemeinen Verkehr dienende Binnenwasserstraßen) und Art. 74 Abs. 1 Nr. 32 GG (Wasserhaushalt). Dabei handelt es sich um **konkurrierende Gesetzgebungskompetenzen**, d.h. die Länder haben die Befugnis zur Gesetzgebung im Bereich dieser Sachmaterien, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat (Art. 72 Abs. 1 GG).

3.2.1. Hochsee- und Küstenfischerei und Küstenschutz (Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 GG)

Nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 GG hat der Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für „die Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung (ohne das Recht der Flurbereinigung), die Sicherung der Ernährung, die Ein- und Ausfuhr land- und forstwirtschaftlicher Erzeugnisse, die Hochsee- und Küstenfischerei und den Küstenschutz“. Die Kompetenz unterliegt weder der Erforderlichkeitsklausel nach Art. 72 Abs. 2 GG, noch sind die Länder nach Art. 72 Abs. 3 GG zum Erlass abweichender Regelungen befugt. Von Relevanz könnten hier vor allem die Hochsee- und Küstenfischerei sowie der Küstenschutz sein.

Die **Hochsee- und Küstenfischerei** umfasst (im Gegensatz zu Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 GG, der allgemeine Fragen der Hochsee- und Küstenschifffahrt regelt, dazu sogleich) die **ernährungsspezifisch-ökonomische Seite der Hochsee- und Küstenfischerei**.¹⁷ Auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 GG können daher Regelungen gestützt werden, welche die Förderung der Produktion, die Sicherung der Ernährung sowie die Ein- und Ausfuhr betreffen.¹⁸

Die Kompetenz für den **Küstenschutz**¹⁹ umfasst die Befugnis des Bundes zur Regelung von **organisatorischen, personellen und technischen Maßnahmen**, die notwendig sind, um den **Bestand des Festlands zu sichern** (insbesondere gegen Sturmfluten).²⁰ Dazu gehören der Bau und Ausbau von Sperrwerken und Deichen einschließlich entsprechender Erhaltungsmaßnahmen sowie

17 Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 74 Rn. 496.

18 Oeter/Münkler, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 123.

19 Der Küstenschutz ist nicht nur Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz, sondern auch Gemeinschaftsaufgabe nach Art. 91a Abs. 1 Nr. 2 Alt. 2 GG, dazu unter 4.2.2.3.

20 Wittreck, in: Dreier, Grundgesetz, 3. Aufl. 2015, Art. 74 Rn. 76; Oeter/Münkler, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 124.

diesbezügliche organisatorische Regelungen.²¹ Nicht erfasst werden die allgemeine schiffahrtsbezogene Gefahrenabwehr²² sowie polizeiliche und Katastrophenschutzaufgaben bei Hochwasser.²³

Danach ist es denkbar, dass auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 GG gestützte Regelungen auch den Hafenbetrieb berühren können, eine allgemeine Kompetenz für das Hafenrecht im Sinne einer Kompetenz u.a. für Bau, Ausbau und Unterhaltung von Seehäfen lässt sich der Norm aber nicht entnehmen. Zu beachten ist auch, dass der Kompetenztitel durch das einschlägige Unionsrecht sowie völkerrechtliche Abkommen im weiten Teilen überlagert ist und daher im Wesentlichen der Umsetzungsgesetzgebung dient.²⁴

3.2.2. Hochsee- und Küstenschifffahrt sowie Seezeichen, Binnenschifffahrt, Wetterdienst, Seewasserstraßen und dem allgemeinen Verkehr dienenden Binnenwasserstraßen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 GG)

Eine Kompetenz des Bundes für Seehäfen könnte sich jedoch aus dem auch als „**nautischer Katalog**“²⁵ bezeichneten Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 GG ergeben. Die Norm gliedert sich in drei Teilbereiche: das **Wasserverkehrsrecht** (Hochsee- und Küstenschifffahrt, Seezeichen und Binnenschifffahrt), den – hier nicht weiter relevanten Wetterdienst – sowie das **Wasserwegerecht** (Seewasserstraßen und dem allgemeinen Verkehr dienende Binnenwasserstraßen).²⁶ Der Kompetenztitel unterliegt weder der Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG, noch sind die Länder gemäß Art. 72 Abs. 3 GG zur Abweichung berechtigt.

3.2.2.1. Wasserverkehrsrecht

Der Bund hat die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für das **Schiffahrtsrecht** als **Wasserverkehrsrecht**. Dies umfasst alle verkehrsspezifischen Regelungen, wie Anforderungen an das Verhalten im Verkehr, an Wasserfahrzeuge, ihre Ausrüstung und ihre Besatzung sowie weitere verkehrsregelnde Vorschriften.²⁷ Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) nennt insoweit beispielhaft „Regelungen über die technische Beschaffenheit, die Ausrüstung und die Besatzung der Schiffe, die Festsetzung des Entgeltes, die Sorge für die Leichtigkeit und Sicherheit des Verkehrs, das Signalwesen usw.“²⁸

21 Oeter/Münkler, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 124.

22 Wahlen, Maritime Sicherheit im Bundesstaat, 1. Aufl. 2012, S. 57.

23 Oeter/Münkler, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 124.

24 Wittreck, in: Dreier, Grundgesetz, 3. Aufl. 2015, Art. 74 Rn. 78.

25 Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 74 Rn. 494; Degenhart, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 93.

26 Wittreck, in: Dreier, Grundgesetz, 3. Aufl. 2015, Art. 74 Rn. 103.

27 Wahlen, Maritime Sicherheit im Bundesstaat, 1. Aufl. 2012, S. 48; Oeter/Münkler, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 150.

28 BVerfGE 15, 1 (12).

Räumlich erstreckt sich die Kompetenz auf die Schifffahrt auf **Hoher See**, d.h. auf jenseits der Grenze der Territorialgewässer liegenden Teilen des Meeres (Hochseeschifffahrt),²⁹ auf **Küstengewässern** und den inneren Gewässern vor der Küste (Küstenschifffahrt)³⁰ sowie auf Flüssen, Kanälen und sonstigen **Binnengewässern** (Binnenschifffahrt).³¹

Denkbar wäre, dass auch Regelungen in Bezug auf **Seehäfen** (oder jedenfalls ihre küstenseitigen Anlagen) auf die Kompetenz des Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 GG gestützt werden könnten. Obwohl Seehäfen für die Seeschifffahrt zur erforderlichen Infrastruktur gehören, geht die überwiegende Ansicht in der Literatur davon aus, dass sie von Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 GG nicht erfasst werden.³² Dies wird mit entstehungsgeschichtlichen Erwägungen begründet: Einerseits erhielten auch die Reichsverfassungen von 1871 und 1919 keine Kompetenzen des Reiches für Seehäfen.³³ Andererseits wurde die Aufnahme von Seehäfen in den Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 GG vom Parlamentarischen Rat zwar ausdrücklich erwogen, letztlich aber abgelehnt, da die Seehäfen historisch gesehen stets Ländersache waren und man dies letztlich beibehalten wollte.³⁴ Daraus wird geschlossen, dass nicht nur die Kompetenz der Länder für Bau, Ausbau und Unterhaltung von Seehäfen aus dem Kompetenztitel ausgenommen, sondern Seehäfen insgesamt aus der Kompetenz des Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 GG ausgeklammert werden sollten, sodass auch hafenspezifische Regelungen des Wasserverkehrsrechts in die Kompetenz der Länder fallen. Entsprechend enthält

29 Oeter/Münkler, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 150.

30 Oeter/Münkler, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 150.

31 Oeter/Münkler, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 151; Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 74 Rn. 506.

32 Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 74 Rn. 504; Degenhart, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 93; Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 18. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 57; Broemel, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, 8. Aufl. 2025, Art. 74 Rn. 78; Oeter/Münkler, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 150; Wittreck, in: Dreier, Grundgesetz, 3. Aufl. 2015, Art. 74 Rn. 103; zu Binnenhäfen siehe BVerfGE 2, 347 (376), wobei dieser eine Kompetenz des Bundes verneint, weil es sich nicht um Binnenstraßen des allgemeinen Verkehrs handelt.

33 Petersen, Deutsches Küstenrecht, 1. Aufl. 1989, S. 258.

34 Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 74 Rn. 504 (Fn. 1): Der Ausschuss für Zuständigkeitsabgrenzungen ergänzte im Rahmen seiner Beratungen am 08.10.1948 den Kompetenztitel um die „Seehäfen“, strich diese jedoch in seiner Sitzung vom 10.11.1948 wieder. Dabei blieb es auch in den weiteren Beratungen des Parlamentarischen Rates. Vorgetragen wurde in den Beratungen unter anderem ein Gutachten des Bremer Bürgermeisters Spitta, in dem es hieß: „Was die Häfen anbetrifft, so waren Gesetzgebung und Verwaltung stets in der Hand der Länder und Städte, die sie erbaut haben, insbesondere die Verwaltung der Seehäfen immer als ein Hoheitsrecht der Länder angesehen wurde, und die Seehäfen in Hamburg und Bremen sind immer das Kernstück der Wirtschaft und Verwaltung der Hansestädte gewesen. Weder das Reich Bismarcks noch die Weimarer Republik waren auf dem Gebiet der Seehäfen zuständig. Sogar in der zentralistischen Zeit des Nationalsozialismus blieb die Hoheit der Handelsstädte hinsichtlich der Seehäfen unangetastet.“, abgedruckt bei Werner, Der Parlamentarische Rat 1948 - 1949, Band 3, S. 523. Auch wurde in den Verhandlungen vorgebracht, dass alle Ländervertreter die Gesetzgebung und die Verwaltung in den Händen der Handelsstädte belassen wollten und selbst Vertreter, welche für die Aufnahme in den Katalog des jetzigen Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 GG plädierten, betonten, dass sie unter keinen Umständen eine Bundesverwaltung für die Häfen gewollt sei und auch die Gesetzgebungskompetenz des Bundes sich auch nur auf einzelne Aspekte beziehen sollte (so Dr. Walter Strauß, S. 523). Infolge dieser Erwägungen wurden die Seehäfen gestrichen.

etwa die Hamburger Hafenverkehrsordnung³⁵, die auf eine Ermächtigung im Hamburger Hafenverkehrs- und Schifffahrtsgesetz³⁶ zurückgeht, Regelungen über den Schiffsverkehr im Hamburger Hafen und sogar über die dort geltenden Verkehrsvorschriften.³⁷

Knauff hingegen geht davon aus, dass Häfen als für die Seeschifffahrt notwendige Infrastruktur im Hinblick auf ihre Verkehrsfunktion der Regelungskompetenz von Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 GG unterfallen.³⁸ In Anbetracht der Bedeutung von Seehäfen für den Gesamtstaat seien „keine sachlichen Gründe für eine kompetenzrechtliche Aufspaltung der natürlichen Einheit von Schifffahrt und Hafenbetrieb in verkehrsrechtlicher Hinsicht ersichtlich, die im Übrigen weder im Verhältnis Luftverkehr/Flughäfen noch Eisenbahnverkehr/Bahnhöfe vorgenommen wird.“³⁹. Auch *Wahlen* geht davon aus, dass aus der Streichung der „Seehäfen“ aus der Aufzählung in Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 GG nur geschlossen werden könne, dass das Seehafenrecht sachlich ausgeklammert werden und bei den Ländern verbleiben sollte, nicht jedoch, dass Seehäfen auch räumlich von anderweitig bestehenden Bundeskompetenzen wie Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 GG ausgenommen sein sollten.⁴⁰ Die verkehrsrechtliche Kompetenz knüpfe an das Schiff als Regelungsobjekt an, nicht an die Wasserstraße, sodass sie räumlich unbeschränkt, unabhängig vom jeweils befahrenen Gewässer und damit auch für Seehäfen gelten müsse.⁴¹

3.2.2.2. Wasserwegerecht

Die Kompetenz des Bundes für das **Wasserwegerecht** gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 GG ermächtigt den Bund zu Maßnahmen der **Erhaltung der Wasserstraßen in einem für den Schiffsverkehr erforderlichen Zustand** einschließlich der Planfeststellung.⁴²

35 Verordnung über den Verkehr im Hamburger Hafen und auf anderen Gewässern (Hafenverkehrsordnung) vom 12. Juli 1979 (HmbGVBl. 1979, 227).

36 Hafenverkehrs- und Schifffahrtsgesetz vom 3. Juli 1979 (HmbGVBl. 1979, 177), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23.04.2019 (HmbGVBl. S. 108).

37 Nehab, Die Verwaltungsorganisation in der Seeschifffahrt, 1. Aufl. 2022, S. 57.

38 Knauff, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 230. Lfg. 6/2025, Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 Rn. 13.

39 Knauff, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 230. Lfg. 6/2025, Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 Rn. 13, zu Binnenhäfen Rn. 15.

40 Wahlen, Maritime Sicherheit im Bundesstaat, 1. Aufl. 2012, S. 50.

41 Wahlen, Maritime Sicherheit im Bundesstaat, 1. Aufl. 2012, S. 50; siehe auch Petersen, Deutsches Küstenrecht, 1. Aufl. 1989, S. 163, der davon ausgeht, dass der Bund durchaus berechtigt wäre, den Geltungsbereich der schifffahrtsrechtlichen Vorschriften (insbesondere der Seeschifffahrtsstraßenordnung) auf die Häfen zu erstrecken.

42 Oeter/Münkler, in: Huber/Voßkuhle, 8. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 152; Broemel, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, 8. Aufl. 2025, Art. 74 Rn. 79 m.w.N.

Seewasserstraßen werden in Anlehnung an ihre einfachgesetzliche Legaldefinition (§ 1 Abs. 4 Satz 1 **Wasserstraßengesetz – WaStrG**⁴³) als „die Flächen zwischen der Küstenlinie bei mittlerem Hochwasser oder der seewärtigen Begrenzung der Binnenwasserstraßen und der seewärtigen Begrenzung des Küstenmeers“ verstanden, wobei § 1 Abs. 4 Satz 2 WaStrG ergänzend klarstellt, dass dies „nicht die Hafeneinfahrten, die von Leitdämmen oder Molen ein- oder beidseitig begrenzt sind, die Außentiefs, die Küstenschutz-, Entwässerungs-, Landgewinnungsbauwerke, Badeanlagen und [den] trockenfallende[n] Badestrand“ erfasst.⁴⁴ Dem **allgemeinen Verkehr dienende Binnenwasserstraßen** sind schiffsverkehrsfähige Gewässer, die landwärts der Seewasserstraßen liegen.⁴⁵ Dem allgemeinen Verkehr dienen sie, wenn ihre tatsächliche Inanspruchnahme ihre besondere Bedeutung für den Schiffsverkehr belegt, entweder aufgrund eines überdurchschnittlichen Verkehrsaufkommens, oder weil sie dem überörtlichen Verkehr dienen.⁴⁶

Auf den Kompetenztitel können nur Regelungen gestützt werden, die sich auf die **Wasserstraßen als Verkehrswege** beziehen.⁴⁷ Erfasst sind Bestimmungen über „die Erhaltung der Wasserstraßen als Verkehrsträger in einem für den Schiffsverkehr erforderlichen Zustand und die damit zusammenhängenden Gegenstände“⁴⁸, d.h. Regelungen über den Bau, Umbau und Ausbau sowie die Unterhaltung der Seewasserstraßen in einem für den sicheren und ungestörten Schiffsverkehr erforderlichen Zustand.⁴⁹ Auch die Abwehr von Gefahren, die von Seewasserstraßen ausgehen oder auf diese einwirken und in ihrem Bereich bekämpft werden, wird erfasst (und damit die sog. Strompolizei).⁵⁰ Nicht erfasst werden dagegen Regelungen über die Hafenpolizei. Auch insoweit geht die herrschende Ansicht davon aus, dass die Kompetenz des Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 GG sich nicht auf **Seehäfen** erstreckt.⁵¹

Eine Ausnahme davon will *Petersen* aufgrund der Verkehrsfunktion der Wasserstraßen jedenfalls dann machen, wenn die Hafenwasserflächen *auch* einem durchgehenden Verkehr dienen:⁵²

„Entscheidender Ansatz hierfür ist die Beschränkung der Bundeskompetenz auf die Verkehrsfunktion, d. h. die Nutzung von Wasserflächen zur Ortsveränderung von Personen

43 Bundeswasserstraßengesetz ([WaStrG](#)) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.05.2007 (BGBl. I S. 962; 2008 I S. 1980), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 12.08.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 189).

44 Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 74 Rn. 513.

45 Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 74 Rn. 516 m.w.N.

46 Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 74 Rn. 516 m.w.N.

47 Knauff, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 230. Lfg. 6/2025, Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 Rn. 19, 21; BVerfGE 15, 1 (9).

48 BVerfGE 15, 1 (10).

49 Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 74 Rn. 514 m.w.N.

50 Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 74 Rn. 514 m.w.N.

51 Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 74 Rn. 514.

52 Petersen, Deutsches Küstenrecht, 1. Aufl. 1989, S. 159.

und Sachen; dem Begriff der Wasserstraße wohnt insoweit das Moment der Fortbewegung inne. Hafennutzungen stehen damit zwar als Ausgangs- oder Endpunkt jener Ortsveränderungen in engem Zusammenhang, doch vermag dies die verfassungsrechtlich vorgegebene Trennung nicht zu überspielen. Das hat nun zur Konsequenz, daß Häfen oder Teile derselben nur dann von dem Begriff der Seewasserstraße erfasst sein können, wenn sie zumindest *auch* einem *durchgehenden Verkehr* dienen. Nur dann erfüllen sie eine Funktion (auch) als *Verkehrsstrecke*, die es rechtfertigt, sie als Bestandteil der Wasserstraße anzusehen.“⁵³

Dies könne zum Beispiel angenommen werden, wenn der Hafen auch dem Zugang zu einer Binnenwasserstraße dient (Hafen als Wasserstraße).⁵⁴ Wasserflächen, die ausschließlich Hafenzwecken dienen sowie alle anderen Gegenstände des Hafenrechts sollen jedoch auch nach *Petersen* nicht unter Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 GG fallen.⁵⁵

3.2.3. Wasserhaushalt (Art. 74 Abs. 1 Nr. 32 GG)

Die Kompetenz für den **Wasserhaushalt** umfasst Regelungen zur **Bewirtschaftung des Wassers** („Regeln für die haushälterische Bewirtschaftung des in der Natur vorhandenen Wassers nach Menge und Güte“⁵⁶).⁵⁷ Dies betrifft das Wasser in seiner Bedeutung für das menschliche Leben, die Wirtschaft und die Industrie, nicht aber als Wasserstraße oder Verkehrsweg (dazu aber Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 GG).⁵⁸ Von der Kompetenz des Art. 74 Abs. 1 Nr. 32 GG umfasst sind Vorschriften zum **Schutz der Wasserqualität** z.B. vor Verschmutzung, Festsetzungen von Wasserschutzgebieten, Regelungen zur Verteilung und Verwendung von Wasser, z.B. zur Entnahme, der Errichtung entsprechender Anlagen und Entgelte⁵⁹, sowie das Recht der Planfeststellungen im Bereich der wasserwirtschaftlichen Anlagen.⁶⁰

Während dem Bund früher nur eine Kompetenz zur **Rahmengesetzgebung** für den Wasserhaushalt zustand (Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 GG a.F.), hat er seit der Föderalismusreform 2006 die **konkurrierende Gesetzgebungskompetenz**. Den **Ländern** wurde mit Ausnahme von stoff- oder

53 Petersen, Deutsches Küstenrecht, 1. Aufl. 1989, S. 159.

54 Petersen, Deutsches Küstenrecht, 1. Aufl. 1989, S. 159, 162.

55 Petersen, Deutsches Küstenrecht, 1. Aufl. 1989, S. 160, 162.

56 BVerfGE 15, 1 (15).

57 Broemel, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, 8. Aufl. 2025, Art. 74 Rn. 105.

58 BVerfGE 21, 312 (321); Nehab, Die Verwaltungsorganisation in der Seeschifffahrt, 1. Aufl. 2022, S. 58.

59 Broemel, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, 8. Aufl. 2025, Art. 74 Rn. 105 m.w.N.

60 Oeter/Münkler, in: Huber/Voßkuhle, 8. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 192; BVerwGE 55, 220 (225)

anlagenbezogenen Regelungen ein **Abweichungsrecht** eingeräumt (Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 GG).⁶¹

Bundesrechtliche Regelungen des Wasserhaushalts können – vorbehaltlich abweichender landesrechtlicher Regelungen nach Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 GG – auch den **Betrieb von Seehäfen** betreffen. Anders als bei Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 GG wird soweit ersichtlich nicht vertreten, dass sie räumlich auszuklammern sind. Entsprechend sieht das **Wasserhaushaltsgesetz (WHG)**⁶² auch Vorgaben für **Hafenanlagen** vor.

3.2.4. Zwischenergebnis

Dem Bund fehlt es an einer Gesetzgebungskompetenz für das **Seehafenrecht**. Das heißt, die Regulierung des Baus, Ausbaus und Betriebs von Seehäfen ist grundsätzlich **Ländersache (Art. 70 Abs. 1 GG)**.⁶³

Das bedeutet jedoch nicht, dass **Seehäfen** räumlich insgesamt von bundesrechtlichen Regelungen ausgenommen sind. Vielmehr kann der Bund, sofern ihm hierfür nach dem Grundgesetz eine **Gesetzgebungsbefugnis** zusteht, auch Materien regeln, welche Seehäfen – zumindest mittelbar – betreffen. Dies ist im Rahmen der maritimen Kompetenzen des Bundes etwa denkbar bei Regelungen zur **Hochsee- und Küstenfischerei** und dem **Küstenschutz** nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 GG sowie bei bundesrechtlichen Regelungen zum **Wasserhaushaltsrecht** nach Art. 74 Abs. 32 GG, sofern die Länder keine abweichenden Regelungen erlassen haben (Art. 74 Abs. 3 Nr. 5 GG).

Eine **räumliche Ausklammerung der Seehäfen** aus dem Kompetenztitel nimmt die überwiegende Ansicht dagegen aufgrund entstehungsgeschichtlicher Erwägungen beim Wasserverkehrs- und Wasserwegerecht nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 GG an. Der Bund könne insoweit gestützt auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 GG keine Regelungen in Bezug auf Seehäfen treffen. Die Gegenansicht sieht das Hafenrecht vor dem Hintergrund der Entstehungsgeschichte nur **sachlich ausgeklammert** und geht wegen der Bedeutung der Seehäfen für den Schifffverkehr davon aus, der Bund könne wasserverkehrs- und wasserwegerechtliche Regelungen in räumlicher Hinsicht auch für die Seehäfen erlassen.

3.3. Weitere Kompetenzen

Im Folgenden werden überblicksartig **weitere Gesetzgebungskompetenzen** des Bundes beleuchtet, welche den **Betrieb von Seehäfen** jedenfalls mittelbar betreffen können. Die Darstellung ist nicht abschließend, daneben können weitere Gesetzgebungskompetenzen den Bereich der

61 Oeter/Münkler, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 191; Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 18. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 82.

62 Wasserhaushaltsgesetz vom 31.07.2009 (BGBl. I S. 2585), zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 29.03.2026 (BGBl. 2026 I Nr. 84).

63 Reiling, Hafenfinanzierung als Kompetenzproblem, NordÖR 2024, 471 (476); Nehab, Die Verwaltungsorganisation in der Seeschifffahrt, 1. Aufl. 2022, S. 57.

Seehäfen berühren, z.B. Regelungen zu Arbeitsbedingungen (vgl. Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 Alt. 1 GG) oder zum Umgang mit Abfällen (vgl. Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG, dazu sogleich noch).

3.3.1. Verteidigung (Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG)

Im Bereich der **ausschließlichen Gesetzgebungskompetenzen** kommt eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die **Verteidigung gemäß Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG** in Betracht. Im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebung haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung nur, wenn und soweit sie hierzu in einem Bundesgesetz ausdrücklich ermächtigt werden (Art. 71 GG).

Der Kompetenztitel des Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG wird weit verstanden und erfasst über Maßnahmen, die der Abwehr bewaffneter Angriffe dienen, alles, was mit der Aufstellung, dem Unterhalt und dem Einsatz der **Streitkräfte** zusammenhängt.⁶⁴ Damit verweist der Begriff der Verteidigung auf den Begriff der Streitkräfte, der im Lichte von Art. 87a und Art. 87b GG zu definieren ist.⁶⁵ Er erfasst die Bundeswehr einschließlich der Bundeswehrverwaltung, des Wehrersatz- und des Wehrbeschaffungswesens, des Personalwesens, der Heilfürsorge, der Beschäftigtenversorgung, der Bundeswehrkrankenhäuser, der Militärseelsorge, des Bauwesens und den Militärischen Abschirmdienst.⁶⁶

Soweit die Tätigkeit der Streitkräfte in Bereiche hineinwirkt, die in die in die Kompetenz der Länder fallen (z. B. Teile des Bau- und Umweltrechts), ändert Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG grundsätzlich an der Kompetenzverteilung nichts. Die Zuständigkeit der Länder tritt jedoch hinter Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG zurück, wenn Sonderrecht für die Belange der Verteidigung erforderlich ist (z. B. bei militärischen Altlasten).⁶⁷

Die Seehäfen sind in letzter Zeit insbesondere aufgrund ihrer Bedeutung für das **Wehrbeschaffungswesen** in den medialen Fokus gerückt.⁶⁸ Je nach Ausgestaltung und Inhalt der jeweiligen Regelung wäre es z.B. denkbar, dass der Bundesgesetzgeber insoweit gestützt auf Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG gesetzliche Vorgaben macht. Daneben dürften Regelungen über **Marinehäfen** als militärische Stützpunkte unter Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG fallen.

3.3.2. Recht der Wirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG)

Der Bund hat nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für das **Recht der Wirtschaft** (siehe dazu noch unter 4.2.2.2.). Das „Recht der Wirtschaft“ wird vom

64 Degenhart, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 73 Rn. 6; Heintzen, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 73 Rn. 12.

65 Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 73 Rn. 44.

66 Heintzen, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 73 Rn. 14; zur Heilfürsorge siehe: BVerfGE 62, 354 (367); zum MAD: BVerfGE 133, 277 (319); 155, 119 (175).

67 Heintzen, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 73 Rn. 18.

68 Siehe etwa: Logistik-Hub: 1,35 Milliarden Euro für Hafen in Bremerhaven, [ndr.de](https://www.ndr.de) vom 30.11.2025.

BVerfG weit ausgelegt⁶⁹ und umfasst nicht nur „die das wirtschaftliche Leben und die wirtschaftliche Betätigung als solche regelnden Normen, insbesondere diejenigen, die sich in irgendeiner Form auf die Erzeugung, Herstellung und Verteilung von Gütern des wirtschaftlichen Bedarfs beziehen“⁷⁰, sondern auch „alle anderen das wirtschaftliche Leben und die wirtschaftliche Betätigung als solche regelnden Normen“^{71, 72}. Dies umfasst Gesetze mit wirtschaftsregulierendem oder wirtschaftslenkendem Inhalt.⁷³ Auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG können somit Regelungen gestützt werden, die das Wirtschaftsleben insgesamt, Fragen der Wirtschaftsorganisation, einzelner Wirtschaftszweige und bestimmter wirtschaftender Personen betreffen.⁷⁴ Auch Regelungen, die der Förderung der Wirtschaft dienen, sind von der Kompetenz erfasst.⁷⁵

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entfällt die Gesetzgebungskompetenz nicht bereits dann, wenn der Gesetzgeber zugleich andere Ziele verfolgt, solange der maßgebliche objektive Regelungsgegenstand und -gehalt im Schwerpunkt im Wirtschaftsrecht liegt.⁷⁶ Irgendein Bezug zur Wirtschaft genügt nicht, wenn im Schwerpunkt außerökonomische Ziele verfolgt werden.⁷⁷

Sofern eine Regelung neben wirtschaftlichen auch andere Zielsetzungen verfolgt, deren Regelung in die **Zuständigkeit der Länder** fällt, ist eine **Kompetenzabgrenzung** erforderlich, für die der Schwerpunkt der Regelung und die Würdigung deren Gesamtbildes entscheidend sind.⁷⁸ Wie bereits erwähnt, kommt es zur Bejahung einer Kompetenz auf den jeweiligen Inhalt und die jeweilige Ausgestaltung an, es ist jedoch denkbar, dass der Bundesgesetzgeber auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG gestützt **wirtschaftsregulierende** oder **wirtschaftsfördernde Bestimmungen** erlässt, welche die Seehäfen betreffen.

69 BVerfGE 5, 25 (28 f.); 116, 202 (215); 135, 155 (196); stRspr.

70 BVerfGE 8, 143 (148f.); 116, 202 (215 f.); 135, 155 (196); stRspr.

71 BVerfGE 29, 402 (409); 55, 274 (308); 68, 319 (330).

72 Dazu: Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 74 Rn. 225.

73 BVerfGE 68, 319 (330).

74 Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 74 Rn. 225 m.w.N.

75 Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 74 Rn. 225.

76 BVerfGE 135, 155 (196); Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 74 Rn. 225 m.w.N.

77 Degenhart, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 44; BVerfGE 157, 223 (293).

78 Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 74 Rn. 232 m.w.N.

Da Seehäfen zudem „zunehmend als Instrument verstanden [werden], um der Umweltbelastungen durch die Seefahrt Herr zu werden“⁷⁹, ist auch der in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG exemplarisch⁸⁰ aufgezählte Teilbereich der **Energiewirtschaft** hervorzuheben, welcher die Gewinnung, Ein- und Ausfuhr, Speicherung von Energie sowie die Organisation der Energieindustrie, die Regulierung der Energiepreise, Planung und Bau von Leitungsinfrastruktur für Energieträger und Sicherung der Energieversorgung sowie Fragen des schonenden Umgangs mit Energie und Energieträgern (Einsparung von Energie) umfasst.⁸¹

Zu beachten wäre weiter, dass Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG der **Erforderlichkeitsklausel** des Art. 72 Abs. 2 GG unterfällt, d.h. der Bund hat das Gesetzgebungsrecht nur, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.

3.3.3. Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG)

Abgesehen von der bereits angesprochenen Kompetenz für die Abfallwirtschaft, die hier nicht weiter vertieft werden soll, überträgt Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG dem Bund die konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis für die Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung.

Neben Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG kann daher Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG relevant werden, wenn es nicht primär um die Schonung von Energieressourcen, sondern die **Luftreinhaltung** geht.⁸² Luftreinhaltung meint den Schutz gegen Luftunreinheiten, d.h. Veränderungen der natürlichen Zusammensetzung der Luft insbesondere durch Rauch, Ruß, Staub, Aerosole, Dämpfe oder Geruchsstoffe (vgl. § 3 Abs. 4 Bundes-Immissionsschutzgesetz – BImSchG⁸³).⁸⁴ Da Veränderungen auch eine Erhöhung des bereits natürlich vorhandenen CO₂-Anteils in der Luft umfassen, kann Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG als Grundlage für den Klimaschutz im Rahmen der Seeschifffahrt, z.B. durch Emissionsbegrenzungen, herangezogen werden.⁸⁵

Daneben können Vorgaben zur Lärmbekämpfung für Seehäfen von Relevanz sein. Lärmbekämpfung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG umfasst die Vermeidung, Beseitigung oder Linderung störender Geräusche an ihrer Quelle oder in ihrem Wirkungsbereich (Lärmbekämpfung und Lärmschutz), wobei auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG nur anlagenbezogene Regelungen gestützt werden

79 Reiling, Seehäfen im internationalen Verwaltungsrecht, NordÖR 2019, 409.

80 D.h. nicht abschließend, dazu Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 74 Rn. 226.

81 Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 74 Rn. 240.

82 Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 74 Rn. 241.

83 Bundes-Immissionsschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 17.05.2013 (BGBl. I S. 1274; 2021 I S. 123), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 29.03.2026 (BGBl. 2026 I Nr. 84).

84 Degenhart, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 102 m.w.N.

85 Degenhart, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 102.

können, da der „Schutz vor verhaltensbezogenem Lärm“ seit der Föderalismusreform 2006 ausdrücklich ausgeklammert und damit Aufgabe der Länder ist.⁸⁶

3.3.4. Zwischenergebnis

Auch weitere Sachmaterien, für die der Bund die Gesetzgebungskompetenz besitzt, können – soweit sie einschlägig sind – jedenfalls mittelbar für den Betrieb von Seehäfen relevant sein. Dazu gehören etwa die ausschließliche Kompetenz des Bundes für die **Verteidigung** gemäß Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG, die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für das **Recht der Wirtschaft** einschließlich der **Energiewirtschaft** gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG sowie die Abfallwirtschaft, die **Luftreinhaltung und die Lärmbekämpfung** gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG. Darüber hinaus sind auch weitere Gesetzgebungskompetenzen des Bundes denkbar, die Überschneidungen mit den Seehäfen aufweisen können. Insoweit kommt es jedoch entscheidend auf die **jeweilige gesetzliche Regelung** an.

3.4. Verwaltungskompetenzen

Im Folgenden wird die **Verwaltungskompetenzverteilung** zwischen Bund und Ländern in Bezug auf **Seehäfen** beleuchtet. Nach den Grundnormen der Verfassung sind die Länder für den Vollzug ihrer eigenen Gesetze (Art. 30 GG) sowie für den Vollzug von Bundesrecht zuständig, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt (Art. 83 GG). Fraglich ist daher, ob ausnahmsweise dem Bund die Verwaltungskompetenz für die Seehäfen zukommen könnte. In Betracht kommt insoweit die **Verwaltungskompetenz für Bundeswasserstraßen und Schifffahrt** (Art. 87 Abs. 1 Satz 1 GG, Art. 89 GG).

Soweit daneben **weitere, andere Sachmaterien betreffende Verwaltungskompetenzen** für den Bereich der Seehäfen relevant sein können, werden sie wegen ihrer engen Verknüpfung im Zusammenhang mit den Finanzierungskompetenzen thematisiert (dazu unter 4.2.3.).

3.4.1. Bundeswasserstraßen (Art. 87 Abs. 1 Satz 1, 89 GG)

Art. 87 Abs. 1 Satz 1 GG i.V.m. Art. 89 GG sieht für die **Bundeswasserstraßenverwaltung** die obligatorische Bundeseigenverwaltung und für die **Schifffahrtsverwaltung** die fakultative Bundeseigenverwaltung vor (vgl. Art. 86 GG).⁸⁷ Neben dem hier nicht weiter zu vertiefenden Art. 89 Abs. 1 GG, der festlegt, dass der Bund Eigentümer der bisherigen Reichswasserstraßen ist, normiert Art. 89 Abs. 2 GG – entsprechend der Aufteilung in Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 GG – die Verwaltungskompetenz des Bundes für die Wasserwege (Art. 89 Abs. 1 Satz 1 GG) und für das Wasserverkehrsrecht (Art. 89 Abs. 1 Satz 2 GG).

Hinsichtlich der **Bundeswasserstraßenverwaltung** legt Art. 89 Abs. 2 Satz 1 GG fest, dass der Bund die **Bundeswasserstraßen** durch eigene Behörden verwaltet. Dabei bezieht sich die Kompetenz lediglich auf solche Wasserstraßen, die dem allgemeinen Verkehr dienen.⁸⁸ Da der Begriff

86 Seiler, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 64. Edition Stand: 15.11.2025, Art. 74 Rn. 90.

87 Wahlen, Maritime Sicherheit im Bundesstaat, 1. Aufl. 2012, S. 78.

88 Herma, Die rechtliche Ausgestaltung maritimer Sicherheit in Deutschland, 1. Aufl. 2006, S. 101.

der Bundeswasserstraßen verfassungsrechtlich nicht definiert ist, wird es als Aufgabe des einfachen Gesetzgebers gesehen, diesen Begriff im Rahmen der verfassungsrechtlichen Grenzen näher zu bestimmen.⁸⁹ Dementsprechend legt § 1 Abs. 1 WaStrG fest, dass „Bundeswasserstraßen nach diesem Gesetz“ die Binnenwasserstraßen des Bundes, die dem allgemeinen Verkehr dienen, sowie die Seewasserstraßen nach § 1 Abs. 4 WaStrG sind.⁹⁰ Sachlich entspricht Art. 89 Abs. 2 Satz 1 GG dem Gehalt des **Wasserwegerechts** nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 GG⁹¹ und umfasst somit die Unterhaltung, die Planung, den Aus- und Neubau von Bundeswasserstraßen, einschließlich der Enteignung und des Betriebs bundeseigener Schifffahrtsanlagen.⁹² Der Bund kann die Verwaltung der Bundeswasserstraßen auch einem Land zur **Auftragsverwaltung** (vgl. Art. 85 GG) übertragen, soweit sie im Gebiet dieses Landes liegen (Art. 89 Abs. 2 Satz 3 GG). Soweit eine Wasserstraße das Gebiet mehrerer Länder berührt, kann der Bund das Land beauftragen, für das die beteiligten Länder es beantragen (Art. 89 Abs. 2 Satz 4 GG).

Für die **Schifffahrtsverwaltung** normiert Art. 89 Abs. 2 Satz 2 GG, dass der Bund die über den Bereich eines Landes hinausgehenden staatlichen Aufgaben der Binnenschifffahrt und die Aufgaben der Seeschifffahrt wahrnimmt, die ihm durch Gesetz übertragen werden (fakultative Bundesverwaltung). Auch insoweit entspricht der sachliche Gehalt der schifffahrtsrechtlichen Vollzugskompetenz dem der Gesetzgebungskompetenz für das **Wasserverkehrsrecht** (Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 GG).⁹³ Staatliche Aufgaben der Binnen- und Seeschifffahrt sind alle mit dem Schiffsverkehr auf den Wasserstraßen zusammenhängenden öffentlich-rechtlichen Aufgaben.⁹⁴ Darunter fallen die Gewährleistung der Sicherheit und Leichtigkeit des Wasserstraßenverkehrs, die darauf bezogene Gefahrenabwehr und die damit im Zusammenhang stehenden Nutzungsregeln.⁹⁵ Die Kompetenzen des Bundes in Bezug auf die Seeschifffahrtsverwaltung ergeben sich insbesondere aus dem auf Grundlage von Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 GG erlassenen Seeaufgabengesetz (SeeAufgG)⁹⁶.

Es wäre denkbar, dass **Seehäfen** aufgrund ihres engen funktionalen und örtlichen Zusammenhangs mit Schiffen und Wasserstraßen in die Verwaltungskompetenz des Bundes nach Art. 89 GG einbezogen werden könnten.⁹⁷ Es ist jedoch zu beachten, dass nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes die Verwaltungskompetenzen des Bundes nicht weiter reichen können als

89 Ibler, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 89 Rn. 36.

90 Ibler, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 89 Rn. 36.

91 Wahlen, Maritime Sicherheit im Bundesstaat, 1. Aufl. 2012, S. 78.

92 Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 18. Aufl. 2024, Art. 89 Rn. 3; Ibler, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 89 Rn. 42.

93 Wahlen, Maritime Sicherheit im Bundesstaat, 1. Aufl. 2012, S. 81.

94 Gröpl, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 89 Rn. 105 m.w.N.

95 Gröpl, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 89 Rn. 105 m.w.N.

96 Seeaufgabengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 17.06.2016 (BGBl. I S. 1489), zuletzt geändert durch Artikel 2 der Verordnung vom 2.07.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 156).

97 Reiling, Hafenfinanzierung als Kompetenzproblem, NordÖR 2024, 471 (473).

seine Gesetzgebungskompetenzen⁹⁸: „Daher widerspräche es der Verfassung, dem Bund die Verwaltungszuständigkeit für solche Wasserwege zuzusprechen, für die er nicht zugleich auch die Gesetzgebungskompetenz innehat.“⁹⁹ Da die herrschende Ansicht wie erläutert Seehäfen räumlich weder vom Wasserverkehrs- noch vom Wasserwegerecht nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 GG erfasst sieht, muss dies entsprechend auch im Rahmen der Bundeswasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes nach Art. 89 Abs. 2 Satz 1 GG gelten.¹⁰⁰ Die Verwaltung der Wasserflächen in den Seehäfen fällt somit in die Zuständigkeit der Länder (vgl. auch § 45 Abs. 4 Satz 2 WaStrG, nach dem die Landeszuständigkeit für die Hafenaufsicht unberührt bleibt).¹⁰¹

Etwas anderes wird nur für Häfen angenommen, die im Bundeseigentum stehen: Diese stünden unter ausschließlicher Bundesverwaltung.¹⁰² Neben den Häfen in Bundeseigentum hat der Bund im Bereich der Häfen generell eine Restkompetenz für **Schutz-, Liege- und Bauhäfen** (vgl. § 1 Abs. 6 Nr. 1 WaStrG) als Zubehör der Bundeswasserstraßen (damit besteht jedenfalls eine Annexkompetenz des Bundes nach Art. 89 Abs. 2 GG¹⁰³) sowie für spezielle **Militärhäfen**, für die sich die Verwaltungskompetenz jedoch nicht aus Art. 89 GG, sondern aus der Kompetenz des Bundes für die **Streitkräfte nach Art. 87a Abs. 1 GG** ergibt.¹⁰⁴

3.4.2. Zwischenergebnis

Art. 87 Abs. 1 Satz 1, 89 GG sieht für die **Bundeswasserstraßenverwaltung** die obligatorische und für die **Schifffahrtsverwaltung** die fakultative Bundeseigenverwaltung vor. Sachlich entspricht dies der Aufteilung in das **Wasserwege- und das Wasserverkehrsrecht** im Rahmen der Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 GG.

Die Verwaltungskompetenz des Bundes darf nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes nicht weiter reichen als seine Gesetzgebungskompetenz. Da die überwiegende Ansicht davon ausgeht, dass dem Bund im Bereich der Seehäfen keine Gesetzgebungskompetenzen nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 GG zustehen, kann sich auch die Vollzugskompetenz nach Art. 89 GG nicht hierauf erstrecken. Nach den allgemeinen Grundsätzen liegt die **Verwaltung der (landeseigenen) Seehäfen** damit nach **Art. 30 GG** in der **Kompetenz der Länder**.¹⁰⁵

98 BVerfGE 15, 1 (16).

99 Gröpl, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 89 Rn. 46.

100 Reiling, Hafenfinanzierung als Kompetenzproblem, NordÖR 2024, 471 (473).

101 Nehab, Die Verwaltungsorganisation in der Seeschifffahrt, 1. Aufl. 2022, S. 63.

102 Nehab, Die Verwaltungsorganisation in der Seeschifffahrt, 1. Aufl. 2022, S. 64.

103 Gröpl, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 108. EL August 2024, Art. 89 Rn. 52 und 53: „Im Übrigen wird aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 die Annexkompetenz zu entnehmen sein, gesetzliche Regelungen über das ‚Zubehör‘ [...] zu treffen. Dem folgt die Verwaltungskompetenz im Sinne von Art. 89 Abs. 2 Satz 1 GG.“

104 Reiling, Hafenfinanzierung als Kompetenzproblem, NordÖR 2024, 471 (473).

105 Herma, Die rechtliche Ausgestaltung maritimer Sicherheit in Deutschland, 1. Aufl. 2006, S. 102, der darauf verweist, dass hierunter nicht die Schutz- und Sicherheitshäfen des Bundes fallen.

3.5. Ergebnis zu 3.

Regelungen über den Bau, Ausbau und Betrieb von Seehäfen fallen in die **Gesetzgebungszuständigkeit der Länder gemäß Art. 70 Abs. 1 GG**. Der Bund hat grundsätzlich keine Kompetenz für das Hafenrecht. Das bedeutet jedoch nicht, dass Seehäfen räumlich insgesamt von bundesrechtlichen Regelungen ausgenommen sind. Vielmehr kann der Bund, sofern ihm das Grundgesetz eine **Gesetzgebungskompetenz** zuweist, auch Sachmaterien regeln, welche Seehäfen – zumindest mittelbar – betreffen.

Eine **räumliche Ausklammerung der Seehäfen** aus dem Gesetzgebungskompetenztitel nimmt die überwiegende Ansicht allerdings für den Bereich des **Wasserverkehrs- und Wasserwegerechts nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 GG** an.

Auch die **Verwaltung der Seehäfen** fällt nach **Art. 30 GG** in die **Kompetenz der Länder**. Zwar sieht Art. 87 Abs. 1 Satz 1, 89 GG für die **Bundeswasserstraßenverwaltung** die obligatorische und für die **Schifffahrtsverwaltung** die fakultative Bundeseigenverwaltung vor. Die Seehäfen sind jedoch nach überwiegender Ansicht von der Vollzugskompetenz nach Art. 89 GG ausgenommen.

4. Finanzierungskompetenzen für Seehäfen (WD 4)

Im Folgenden werden die Finanzierungskompetenzen von Bund und Ländern im Hinblick auf Seehäfen erörtert. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der Finanzierung des Ausbaus und der Unterhaltung von Seehäfen in Form von Handelshäfen. Vor diesem Hintergrund sind – wenn im Folgenden von „Seehäfen“ bzw. „Häfen“ die Rede ist – Seehandelhäfen gemeint, sofern nicht ausdrücklich auf andere Hafenarten (etwa Bundesmarinehäfen oder Schutzhäfen) Bezug genommen wird.

4.1. Geschichtliche Entwicklung der Finanzierung von Seehafenlasten

Die Berücksichtigung der für Seehäfen anfallenden Kosten (sog. Hafenlasten) wird als „traditioneller Bestandteil des Finanzausgleichs seit dem Finanzausgleichsgesetz von 1923“ (FAG 1923) angesehen.¹⁰⁶ **§ 63 Satz 1 FAG 1923** sah Folgendes vor:

„Wenn Länder oder Gemeinden (Gemeindeverbände) Unternehmungen auf kulturellem, wirtschaftlichem oder sozialem Gebiete betreiben, deren Bedeutung sich auf das ganze Reichsgebiet oder auf einen größeren Teil des Reichs über die Grenze des Landes hinaus erstreckt, so wird das Reich im Falle des Bedürfnisses zu den Kosten einen Zuschuß leisten oder die Unternehmung im Einverständnis mit dem Land und den Gemeinden (Gemeindeverbänden) übernehmen.“¹⁰⁷

106 Vgl. hierzu das Vorbringen der Länder Hamburg und Bremen in BVerfGE 72, 330 (370); zustimmend: Peffkoven, Finanzarchiv 1988, 397, 399; vgl. hierzu auch: Reiling, NordÖR 2024, 471, 473; Wübbenhorst, Finanzbericht Bremen, 02/2002, S. 2, abrufbar unter: <https://www.finanzen.bremen.de/sixcms/media.php/13/FBB0202.pdf>, zuletzt abgerufen am 09.04.2026.

107 § 63 Satz 1 FAG 1923 (RGBl. 1923 I, S. 483, 505).

Die Seehäfen in Hamburg und Bremen wurden als „Unternehmungen“ in dem genannten Sinne eingeordnet.¹⁰⁸ Vor diesem Hintergrund **zahlte das Reich einen Zuschuss in Höhe der Hälfte der aus dem Haushalt der beiden Länder Hamburg und Bremen getragenen Hafenkosten.**¹⁰⁹

Später wurde die Begünstigung der Länder Hamburg und Bremen in das System der „Reichsüberweisungssteuern“ übernommen.¹¹⁰ Das FAG in der Fassung vom 21. Februar 1940 sah grundsätzlich eine betragsmäßige Begrenzung der Anteile der (vom NS-Staat gleichgeschalteten, aber formal weiter bestehenden) Länder am Jahresaufkommen der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer und der Umsatzsteuer vor.¹¹¹ Sofern in einem Land der Gesamtbetrag der Steueranteile je Einwohner im Rechnungsjahr den Betrag von 25 Reichsmark überstieg, waren die Steueranteile des Landes auf diesen Betrag herabzusetzen.¹¹² Die Vorschriften des Abschnitts I des FAG (und damit auch die vorgenannte Begrenzung) fanden jedoch auf Hamburg und Bremen keine Anwendung.¹¹³ So wird in der Gesetzesbegründung ausgeführt, dass die Kopfbeträge der Reichssteueranteile Hamburgs und Bremens zwar höher seien als 25 Reichsmark.¹¹⁴ Von einer Kürzung sei hier jedoch abzusehen.¹¹⁵ Die Aufwendungen für die besonderen Aufgaben Hamburgs und Bremens (Hafenverwaltung, Strombau), die den anderen Ländern nicht oder nicht in gleichem Maße oblagen, rechtfertigten diese abweichende Behandlung.¹¹⁶

Der Bundesgesetzgeber knüpfte mit dem Gesetz über den Finanzausgleich unter den Ländern im Rechnungsjahr **1950**¹¹⁷ (FAG 1950) an die genannten Regelungen an.¹¹⁸ So wurde als Finanzkraftmesszahl eines Landes die Summe seiner Steuereinnahmen und der Realsteuereinnahmen der Gemeinden, vermindert um die Summe seiner Rechnungsanteile an den Ausgleichslasten, festgelegt.¹¹⁹ Als Ausgleichslasten wurden unter anderem „die Hafenkosten der Freien Hansestadt

108 Popitz, Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, 1932, S. 330 (Dort heißt es: „Zu diesen Unternehmungen gehören zweifellos die Häfen in Hamburg und Bremen und die moderner Schifffahrt genügende Unterhaltung und Erweiterung der Mündungsstrecken von Elbe und Weser.“).

109 Peffekoven, Finanzarchiv 1988, 397, 399.

110 Ebd.

111 § 1 Abs. 1 FAG in der Fassung des Fünften Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichs vom 21.02.1940 (RGBl. 1940 I, S. 391).

112 Ebd.

113 § 1 Abs. 6 FAG in der Fassung des Fünften Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichs vom 21.02.1940 (RGBl. 1940 I, S. 392).

114 Begründung zum Fünften Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichs vom 21.02.1940, RStBl. 1940, S. 292.

115 Ebd.

116 Ebd.

117 Hervorhebung nur hier. Gesetz über den Finanzausgleich unter den Ländern im Rechnungsjahr 1950 vom 16.03.1951 (BGBl. 1951 I, 198).

118 BVerfGE 72, 330 (414).

119 § 2 FAG 1950.

Bremen und der Hansestadt Hamburg“ vorgesehen.¹²⁰ Diese wurden für Bremen mit 13 Millionen DM und für Hamburg mit 22 Millionen DM angesetzt.¹²¹

Von **1955 bis 1957** wurden die Hafencosten der Länder Bremen und Hamburg im Finanzausgleich dadurch berücksichtigt, dass die für den Finanzausgleich einschlägigen Steuereinnahmen dieser Länder um 5 Prozent gekürzt wurden.¹²² **1958** kehrte der Bundesgesetzgeber zur Abgeltung der Sonderbelastungen für die Unterhaltung der Seehäfen durch die Anrechnung bestimmter absoluter Beträge zurück.¹²³ Diese beliefen sich nunmehr für Bremen auf 25 Millionen DM und für Hamburg auf 55 Millionen DM.¹²⁴ Gleichzeitig wurden Seehafencosten auch für Emden und damit für das Land Niedersachsen in Höhe von 6 Millionen DM in Ansatz gebracht.¹²⁵

Im Hinblick auf die beschriebene Historie hat das **Bundesverfassungsgericht** (BVerfG) in seinem **Urteil vom 24. Juni 1986** die damals geltende Regelung zum Finanzausgleich als verfassungsgemäß angesehen. Hierzu führt das Gericht aus:

„§ 7 Abs. 3 FAG ist mit dem Grundgesetz vereinbar. Zwar müssen bei der Ermittlung der unterschiedlichen Finanzkraft Sonderlasten einzelner Länder unberücksichtigt bleiben. Eine Ausnahme gilt jedoch für die Sonderbelastungen aus der Unterhaltung und Erneuerung von Seehäfen. Deren Berücksichtigung bei der Bestimmung der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder hält sich im Rahmen der Gestaltungs- und Abgrenzungsbefugnis des Gesetzgebers, denn sie ist traditioneller Bestandteil der Regelung des Finanzausgleichs zwischen den Ländern im deutschen Finanzverfassungsrecht.“¹²⁶

Zur Begründung wird in dem Urteil auf den eingangs zitierten § 63 FAG 1923 sowie auf die späteren Regelungen zum Länderfinanzausgleich bis zum FAG 1958 Bezug genommen.¹²⁷ Hierzu führt das Gericht aus:

„Diese über 60jährige Tradition der Berücksichtigung von Hafencosten im Länderfinanzausgleich erlaubt es dem Gesetzgeber, im Rahmen seiner Gestaltungs- und Abgrenzungsbefugnis

120 § 5 Nr. 6 FAG 1950.

121 § 11 FAG 1950.

122 BVerfGE 72, 330 (414); Peffekoven, Finanzarchiv 1988, 397, 400; Hoffmann, Infrastrukturfinanzierung des Bundes – Denkanstoß zu den Hafencosten in den Bund-Länder-Beziehungen, 2010, S. 232 f.; Gesetzentwurf bzgl. des Finanzausgleichs unter den Ländern (Länderfinanzausgleichsgesetz), BT-Drs. 2/480, S. 9, 132, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/02/004/0200480.pdf>, zuletzt abgerufen am 13.04.2026.

123 § 4 Abs. 3 des Gesetzes über den Finanzausgleich unter den Ländern vom Rechnungsjahr 1958 an (FAG 1958) vom 05.03.1959 (BGBl. 1959 I, S. 73 f.); hierauf Bezug nehmend: BVerfGE 72, 330 (414), vgl. auch Peffekoven, Finanzarchiv 1988, 397, 400.

124 § 4 Abs. 3 FAG 1958.

125 Ebd.

126 BVerfGE 72, 330 (414).

127 Ebd.

bei der Bestimmung der Finanzkraft gemäß Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG die Belastungen der Länder aus der Unterhaltung und Erneuerung ihrer Seehäfen anders als sonstige Sonderbedarfe einzelner Länder jeweils angemessen zu berücksichtigen.“¹²⁸

Diese Rechtsprechung hat das BVerfG in seinem **Urteil vom 27. Mai 1992** bestätigt.¹²⁹ In dem Urteil bleibt das Gericht bei der Auffassung, wonach Sonderlasten bei der Ermittlung der Finanzkraft unberücksichtigt bleiben, für die Sonderbelastungen aus der Unterhaltung und Erneuerung von Seehäfen aus historischen Gründen jedoch eine Ausnahme gelte.¹³⁰ Weiter führt es aus:

„Wenn der Gesetzgeber, wozu er nicht verpflichtet ist, Seehafenlasten berücksichtigt, ist er weder zu ihrer genauen Berechnung noch zu ihrer vollen Abgeltung von Verfassungen wegen verpflichtet. Das Bundesverfassungsgericht hat daher lediglich zu überprüfen, ob sich Art und Höhe der Abgeltung durch Sachgründe rechtfertigen lassen und das föderative Gleichbehandlungsgebot gewahrt ist.“¹³¹

Von diesem Maßstab ausgehend hat das Gericht die für die Entscheidung maßgebliche Fassung des § 7 Abs. 3 FAG als verfassungsgemäß angesehen.¹³²

Vor diesem Hintergrund wurde die Berücksichtigung der Seehafenlasten im horizontalen Länderfinanzausgleich auf Grundlage des Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG in den folgenden Jahren beibehalten. Im Zuge der Aufnahme der neuen Bundesländer in den Finanzausgleich fand auch der Seehafen Rostock Berücksichtigung.¹³³ Das Land Mecklenburg-Vorpommern konnte seit 1995 bei der Ermittlung der Finanzkraft einen Betrag in Höhe von 50 Millionen DM (nach der Währungsumstellung 25,6 Millionen Euro) von den Steuereinnahmen absetzen.¹³⁴

Mit **Urteil vom 11. November 1999** entschied das BVerfG zum dritten Mal über die Berücksichtigung der Seehafenlasten im Länderfinanzausgleich.¹³⁵ Die Antragsteller (Baden-Württemberg, Bayern und Hessen) machten in dem Verfahren unter anderem geltend, dass die Berücksichtigung der Hafenlasten den Aussagen des Gerichts zur Berücksichtigung von Sonderbedarfen im Allgemeinen widerspreche.¹³⁶ Im Hinblick auf das föderative Gleichbehandlungsgebot werfe die

128 Ebd.

129 BVerfGE 86, 148 (236 f.); vgl. hierzu auch: Wübbenhorst, Finanz Bericht Bremen, 02/2002, S. 4, abrufbar unter: <https://www.finanzen.bremen.de/sixcms/media.php/13/FBB0202.pdf>, zuletzt abgerufen am 09.04.2026.

130 BVerfGE 86, 148 (236), Bezug nehmend auf BVerfGE 72, 330, 413 f.

131 BVerfGE 86, 148 (236 f.)

132 BVerfGE 86, 148 (236).

133 Wübbenhorst, Finanz Bericht Bremen, 02/2002, S. 2, abrufbar unter: <https://www.finanzen.bremen.de/sixcms/media.php/13/FBB0202.pdf>, zuletzt abgerufen am 09.04.2026.

134 Ebd.; vgl. hierzu auch: Reiling, NordÖR 2024, 471, 473 f.

135 BVerfGE 101, 158.

136 BVerfGE 101, 158 (195).

Berücksichtigung eines durch die Seehafenlasten begründeten Sonderbedarfs die Frage nach der Berücksichtigung anderer Sonderbedarfe auf, die im Wesentlichen gleiche externe Effekte aufwiesen.¹³⁷ Mit dem Begriff „externe Effekte“ waren in diesem Zusammenhang die (unter anderem von den Küstenländern geltend gemachten) positiven Auswirkungen der Seehäfen auf die anderen Länder gemeint, welche ebenfalls von diesen Einrichtungen profitierten.¹³⁸ Es sei indes nicht erkennbar, so die Antragsteller weiter, wodurch sich Seehäfen in dieser Hinsicht von anderen Infrastruktureinrichtungen unterschieden.¹³⁹ So könne man aus der Sicht des Landes Hessen insbesondere fragen, ob die besonderen Finanzlasten zum Erhalt, Ausbau und Betrieb des Flughafens Frankfurt am Main ebenfalls ausgleichsbedürftig und berücksichtigungsfähig sein müssten.¹⁴⁰

Das BVerfG führte in seiner oben genannten Entscheidung bzgl. der Seehafenlasten aus:

„Soweit in § 7 Abs.3 FAG Sonderbelastungen berücksichtigt werden, die aus der Unterhaltung und Erneuerung von Seehäfen erwachsen, bedarf dieses einer Rechtfertigung. Eine solche läßt das Finanzausgleichsgesetz nicht erkennen. Sollte durch diese Regelung einem abstrakten Mehrbedarf Rechnung getragen werden können, der wegen der geographischen Lage nur Küstenländer belastet, so hat der Gesetzgeber zu prüfen, ob ähnliche Mehrbedarfe existieren, die dann ebenfalls berücksichtigt werden müßten.“¹⁴¹

Das Gericht entschied, dass das FAG vom 23. Juni 1993 in seiner zum damaligen Zeitpunkt geltenden Fassung¹⁴² als Übergangsrecht fortgelte, allerdings

„längstens bis zum 31. Dezember 2004, und bis zu diesem Zeitpunkt nur dann, wenn der Gesetzgeber rechtzeitig – spätestens bis zum 31. Dezember 2002 – die nach Maßgabe der Gründe notwendigen verfassungskonkretisierenden und verfassungsergänzenden allgemeinen Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens und für den Finanzausgleich einschließlich der Bundesergänzungszuweisungen (Artikel 106, 107 des Grundgesetzes) bestimmt.“¹⁴³

Infolge des genannten Urteils des BVerfG stellte der Gesetzgeber die Kompensation der Seehafenlasten instrumentell neu auf und sah hierfür eine (vertikale) Gewährung von Bundesmitteln an die Länder vor.¹⁴⁴

137 BVerfGE 101, 158 (195 f.).

138 Näher hierzu: Peffekoven, Finanzarchiv 1988, 397, 404 ff.

139 BVerfGE 101, 158 (196).

140 Ebd.

141 Ebd., 229.

142 FAG vom 23. Juni 1993 (BGBl. 1993 I, S. 977), zuletzt ändert durch Art. 1 Drittes Gesetz zur Änderung des FAG und Gesetz zur Änderung des Gemeindefinanzreformgesetzes vom 17. Juni 1999 (BGBl. 1999 I, S. 1382).

143 BVerfGE 101, 158 (159 f.).

144 Reiling, NordÖR 2024, 471, 474.

Hierzu wurde im Jahr **2001** das „Gesetz über Finanzhilfen des Bundes nach Artikel 104a Abs. 4 des Grundgesetzes an die Länder Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen sowie Schleswig-Holstein für Seehäfen“ (BFinHBRuaG) beschlossen.¹⁴⁵ Das BFinHBRuaG trat am 1. Januar 2005 in Kraft.¹⁴⁶

Nach § 1 Abs. 1 BFinHBRuaG gewährt der Bund „den Ländern Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen sowie Schleswig-Holstein Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen im Bereich der Seehäfen, insbesondere für Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschaftlichen Infrastruktur von Seehäfen wie den Bau oder Ausbau von Hafenanlagen, von Verkehrswegen und öffentlichen Verkehrsflächen, in Höhe von jährlich insgesamt 38.346.000 Euro.“ (rund 75 Millionen DM). Nach § 2 Abs. 1 BFinHBRuaG betragen die Finanzhilfen des Bundes 90 Prozent der förderungsfähigen Ausgaben. Das jeweilige Land muss sich mithin mit 10 Prozent an den Investitionsausgaben beteiligen.¹⁴⁷

Zuvor betragen die von den Steuereinnahmen absetzbaren Beträge im Rahmen des Finanzausgleichs zur Abgeltung der Hafenlasten zuletzt bis einschließlich 2004 insgesamt 300 Millionen DM bzw. 153,3876 Millionen Euro – für Bremen 90 Millionen DM (46,01628 Millionen Euro), für Hamburg 142 Millionen DM (72,603464 Millionen Euro), für Mecklenburg-Vorpommern 50 Millionen DM (25,5646 Millionen Euro) und für Niedersachsen 18 Millionen DM (9,203256 Millionen Euro).¹⁴⁸ Laut Peffekoven betrug der **Umverteilungseffekt dieser Seehafenpauschalen** bis dato insgesamt etwa 245 Millionen DM und damit deutlich mehr als die mit dem BFinHBRuaG eingeführten Finanzhilfen des Bundes von insgesamt rund 75 Millionen DM.¹⁴⁹

Das BFinHBRuaG wurde verfassungsrechtlich auf Art. 104a Abs. 4 GG in seiner alten (bis 31. August 2006 geltenden) Fassung gestützt.¹⁵⁰ Im Zuge der **Föderalismusreform I im Jahr 2006** wurde **Art. 104a Abs. 4 GG alte Fassung durch den heutigen Art. 104b GG ersetzt**.¹⁵¹ Dieser sieht Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Abs. 1 Satz 1 der Vorschrift nur vor, „soweit dieses Grundgesetz ihm [dem Bund] Gesetzgebungsbefugnisse verleiht“. Weiterhin sind die

145 Gesetz über Finanzhilfen des Bundes nach Artikel 104a Abs. 4 des Grundgesetzes an die Länder Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen sowie Schleswig-Holstein für Seehäfen vom 20.12.2001 (BGBl. 2001 I S. 3955, 3962), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 14.08.2017 (BGBl. 2017 I S. 3122). Dabei wurde das Land Schleswig-Holstein in den Kreis der berechtigten Seehafenländer aufgenommen, vgl. Reiling, NordÖR 2024, 471, 474.

146 Art. 12 Abs. 2 des Gesetzes zur Fortführung des Solidarpaktes, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Abwicklung des Fonds „Deutsche Einheit“ (Solidarpaktfortführungsgesetz - SFG) vom 20. Dezember 2001 (BGBl. 2001 I S. 3955, 3963).

147 Reiling, NordÖR 2024, 471, 474.

148 § 7 Abs. 3 FAG 1993, zuletzt geändert durch BVerfG-Urteil 19.10.2006 - 2 BvF 3/03 - vom 19.10.2006 (BGBl. I S. 2652).

149 Peffekoven, Wirtschaftsdienst 2001, 427, 429.

150 Ebd.

151 Gesetz zur Änderung des GG (Art. 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c) vom 28.08.2006 (BGBl. 2006 I, S. 2034, 2036 f.).

Bundesmittel „befristet zu gewähren“ (Abs. 2 Satz 6) und „mit fallenden Jahresbeträgen zu gestalten“ (Abs. 2 Satz 7). Erforderlich ist mithin eine befristete und degressive Ausgestaltung der Mittelgewährung.¹⁵²

Art. 104b GG lässt somit die Investitionshilfen nach dem BFinHBRuaG in der bestehenden Form aufgrund der fehlenden befristeten und degressiven Ausgestaltung nicht mehr zu.¹⁵³ Weiterhin wurde das Bestehen der nach Art. 104b Abs. 1 Satz 1 GG erforderlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Bereich der Seehäfen bezweifelt bzw. verneint¹⁵⁴ (vgl. hierzu noch unter 4.2.2.2.).

Aus dem Gesetzentwurf zur Föderalismusreform I geht indes hervor, dass die Finanzhilfen für Hafenlasten durch die neuen Vorgaben „nicht in Frage gestellt“ werden sollten.¹⁵⁵ Vor diesem Hintergrund wurde mit **Art. 125c Abs. 2 Satz 2 GG** eine **Übergangs- und Folgeregelung** geschaffen, welche die Fortgeltung des BFinHBRuaG anordnete.¹⁵⁶ Die Regelung war zunächst bis zum 31. Dezember 2019 befristet.¹⁵⁷ Im Jahr 2017 wurde diese Befristung aufgehoben. Die Regelung gilt nunmehr „bis zu ihrer Aufhebung fort.“¹⁵⁸ Auf dieser Grundlage weist der Bund den genannten Küstenländern jährlich insgesamt einen Betrag von rund 38,3 Millionen Euro zu (vgl. hierzu noch näher unter 4.2.2.1.).

4.2. Gegenwärtige Rechtslage

4.2.1. Konnexitätsprinzip, Art. 104a GG

Nach Art. 104a Abs. 1 GG tragen der Bund und die Länder gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit das GG nichts anderes bestimmt. Darin kommt

152 Reiling, NordÖR 2024, 471, 474.

153 Ebd.

154 Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes wurde etwa in der Gesetzesbegründung zur Änderung des Art. 125c Abs. 2 Satz 2 GG im Jahr 2017 verneint, vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des GG (Art. 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g) vom 13.02.2017, BT-Drs. 18/11131, S. 20, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/18/111/1811131.pdf>, zuletzt abgerufen am 14.04.2026.

155 Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD zur Änderung des GG (Art. 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c) vom 07.03.2006, BT-Drs. 16/813, S. 23, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/16/008/1600813.pdf>; vgl. hierzu bereits: Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD vom 11.11.2005, S. 213, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/778548/262e947ed0871d9e14c68e682188dffe/koalitionsvertrag-data.pdf?download=1>, jeweils zuletzt abgerufen am 18.04.2026.

156 Reiling, NordÖR 2024, 471, 474.

157 Vgl. Art. 125c Abs. 2 Satz 2 GG alte Fassung (BGBl. 2006 I, S. 2034, 2037).

158 Vgl. Gesetz zur Änderung des GG (Art. 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g) vom 13.07.2017 (BGBl. 2017 I, S. 2348), vgl. hierzu auch: Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des GG (Art. 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g) vom 13.02.2017, BT-Drs. 18/11131, S. 19 f., abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/18/111/1811131.pdf>, zuletzt angerufen am 14.04.2026.

das Konnexitätsprinzip zum Ausdruck, wonach die Ausgabenzuständigkeit grundsätzlich der Aufgabenzuständigkeit folgt.¹⁵⁹ Vor diesem Hintergrund knüpft die **Finanzierungskompetenz** an die **Verwaltungskompetenz** an.¹⁶⁰

Die Verwaltungskompetenz für Bundesmarinehäfen, Bundespolizeihäfen und Schutzhäfen liegt beim Bund. Hinsichtlich dieser Häfen verfügt der Bund somit auch über eine Finanzierungskompetenz. Dagegen liegt die Verwaltungskompetenz für Seehäfen in Form von Handelshäfen bei den Ländern. Ausgehend von dem aus Art. 104a Abs. 1 GG folgenden Konnexitätsprinzip verfügen die Länder somit grundsätzlich auch über die Finanzierungskompetenz für Seehäfen der genannten Art.

4.2.2. Ausnahmen vom Konnexitätsprinzip

Das Konnexitätsprinzip, nach welchem die Finanzierungskompetenz grundsätzlich mit der Verwaltungskompetenz verknüpft ist, gilt nach Art. 104a Abs. 1 GG allerdings nur, soweit das GG nichts anderes bestimmt. Das GG sieht eine Reihe von Ausnahmen von dem genannten Grundsatz vor.¹⁶¹ Im Folgenden wird auf diejenigen Ausnahmen eingegangen, aus denen sich (ergänzend zu der grundsätzlichen Finanzierungskompetenz der Länder) eine Finanzierungskompetenz des Bundes in Bezug auf Seehäfen ergibt, sofern die Voraussetzungen der entsprechenden Vorschriften im konkreten Fall erfüllt sind.

4.2.2.1. Finanzhilfen des Bundes für Seehäfen, Art. 125c Abs. 2 Satz 2 GG

Wie bereits ausgeführt, besteht mit Art. 125c Abs. 2 Satz 2 GG eine verfassungsrechtliche Regelung zur Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder für Seehäfen. Diese lässt sich (wie bereits der darin in Bezug genommene Art. 104a Abs. 4 GG a. F. und der an dessen Stelle getretene Art. 104b GG) als Ausnahme vom Konnexitätsprinzip einordnen. Art. 125c Abs. 2 Satz 2 GG sieht Folgendes vor:

„[...] die mit dem Gesetz über Finanzhilfen des Bundes nach Artikel 104a Absatz 4 des Grundgesetzes an die Länder Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen sowie Schleswig-Holstein für Seehäfen vom 20. Dezember 2001 nach Artikel 104a Absatz 4 in der bis zum 1. September 2006 geltenden Fassung geschaffenen Regelungen gelten bis zu ihrer Aufhebung fort.“

Art. 125c Abs. 2 Satz 2 GG nimmt damit auf die bereits unter 4.1. dargestellten Regelungen des BFinHBRuaG Bezug. Trotz der grundsätzlichen Finanzierungskompetenz der Länder für Seehäfen besteht somit aufgrund von Art. 125c Abs. 2 Satz 2 GG in Verbindung mit dem BFinHBRuaG eine Finanzierungskompetenz des Bundes für besonders bedeutsame Investitionen im Bereich der Seehäfen in Höhe von jährlich rund 38,3 Millionen Euro.

159 Kloepfer, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, 2014, § 3, Rn. 3.

160 Keilmann, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 42. EL Juni 2007, Art. 104a GG, Rn. 27.

161 Eine Darstellung der bestehenden Ausnahmen vom Konnexitätsprinzip findet sich bei: Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 3. Auflage 2023, § 3 II, Rn. 127 ff.

4.2.2.1.1. Erhöhung der Finanzhilfen auf einfachgesetzlicher Ebene?

Auf Landesebene wird gegenüber dem Bund eine Erhöhung der Finanzhilfen für Seehäfen gefordert.¹⁶² Dementsprechend hat sich auf Antrag der Länder Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Schleswig-Holstein auch der Bundesrat positioniert.¹⁶³ Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob sich eine Erhöhung der Finanzhilfen bereits durch eine einfachgesetzliche Änderung des BFinHBRuaG erreichen ließe.¹⁶⁴

In der Literatur wird eine entsprechende **Änderungsbefugnis des Bundes verneint**.¹⁶⁵ Dabei wird darauf hingewiesen, dass sich die in Art. 125c Abs. 2 Satz 2 GG bestimmte Fortgeltung des BFinHBRuaG auf dessen bis zum 1. September 2006 bestehende Fassung beziehe, deren ursprünglich bis 2019 befristete Geltung durch eine 2017 vorgenommene Verfassungsänderung entfristet wurde.¹⁶⁶ Eine Bundeskompetenz zur einfachgesetzlichen Änderung der Regelungen bestehe nach gegenwärtiger Rechtslage nicht mehr.¹⁶⁷

Eine Aufhebung der Bestimmungen durch ein entsprechendes Bundesgesetz wird dagegen für möglich gehalten.¹⁶⁸ Im Falle der Aufhebung des Gesetzes wird jedoch die Wiedereinführung

-
- 162 Vgl. etwa: sueddeutsche.de, Artikel vom 24.10.2025, abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/politik/haefen-ministerpraesidenten-wollen-mehr-geld-vom-bund-fuer-haefen-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-251024-930-203240>, zuletzt abgerufen am 16.04.2026.
- 163 Bundesrat, Entschließung vom 21.03.2025, BR-Drs. 628/24 (Beschluss), S. 2, abrufbar unter: [https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2024/0601-0700/628-24\(B\).pdf?__blob=publicationFile&v=1](https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2024/0601-0700/628-24(B).pdf?__blob=publicationFile&v=1), zuletzt abgerufen am 16.04.2026.
- 164 Der Bundesrat geht in der vorstehend zitierten Entschließung jedoch offenbar nicht davon aus, dieses Ziel auf einfachgesetzlicher Ebene erreichen zu können. Er fordert vielmehr die Einführung einer neuen Gemeinschaftsaufgabe „Häfen“ im Wege einer Verfassungsänderung (4.2.2.3.3.).
- 165 Seiler, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 64. Edition, Stand: 15.11.2025, Art. 125c GG, Rn. 5; Heun/Thiele, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2018, Art. 125c GG, Rn. 9; Kerkemeyer, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 8. Auflage 2025, Art. 125c GG, Rn. 15; wohl auch Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 18. Auflage 2024, Art. 125c GG, Rn. 5; abwägend unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des BVerfG zu Art. 125a Abs. 1 GG (BVerfGE 155, 310 ff.), im Ergebnis aber wie die vorstehend zitierten Literaturstimmen: Reiling, NordÖR 2024, 471, 475.
- 166 Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 18. Auflage 2024, Art. 125c GG, Rn. 5; Seiler, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 64. Edition, Stand: 15.11.2025, Art. 125c GG, Rn. 5.
- 167 Heun/Thiele, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2018, Art. 125c GG, Rn. 9; so im Ergebnis auch: Bundesregierung, Antwort vom 12.03.2026 auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Alexis L. Giersch, René Bochmann, Wolfgang Wiehle, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD, BT-Drs. 21/4728, S. 3, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/21/047/2104728.pdf>, zuletzt abgerufen am: 16.04.2026.
- 168 Heun/Thiele, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2018, Art. 125c GG, Rn. 9; Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 18. Auflage 2024, Art. 125c GG, Rn. 5; Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Auflage 2024, Art. 125c GG, Rn. 26; Kerkemeyer, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 8. Auflage 2025, Art. 125c GG, Rn. 15.

einer vergleichbaren Regelung als nicht verfassungskonform angesehen.¹⁶⁹ Dagegen spreche der klare Wortlaut der Vorschrift sowie die nicht mehr gegebene Kompetenz des Bundes.¹⁷⁰

4.2.2.1.2. Zwischenergebnis

Ausgehend von den vorstehend dargestellten Ausführungen der Literatur lassen sich die in § 1 Abs. 1 BFinHBRuaG vorgesehene Finanzhilfen, welche der Bund den genannten Ländern für besonders bedeutsame Investitionen im Bereich der Seehäfen gewährt, nicht allein durch eine Änderung des in der vorgenannten Vorschrift festgelegten Betrages erhöhen. Ein solches Vorgehen widerspräche vielmehr der verfassungsrechtlichen Vorgabe des Art. 125c Abs. 2 Satz 2 GG, welcher die bis zum 1. September 2006 bestehende Fassung des BFinHBRuaG in Bezug nimmt und allein auf dieser Grundlage (als Ausnahme vom Konnexitätsprinzip) eine Finanzierungskompetenz des Bundes hinsichtlich der Finanzhilfen vorsieht. In Betracht käme zwar eine Aufhebung des BFinHBRuaG. Eine Gewährung erhöhter Finanzhilfen auf Grundlage einer anschließenden Neufassung des Gesetzes würde hingegen aus den bereits genannten Gründen ausscheiden.

Eine Erhöhung der in § 1 Abs. 1 BFinHBRuaG vorgesehenen Finanzhilfen des Bundes, bei welcher die rechtlichen Voraussetzungen für die Mittelgewährung sowie deren Ausgestaltung im Übrigen unverändert bleiben, würde somit eine **Verfassungsänderung** voraussetzen.

4.2.2.2. Finanzhilfen des Bundes nach Art. 104b GG

Eine Finanzierungskompetenz des Bundes für Finanzhilfen, welche der Höhe nach über den in Art. 125c Abs. 2 Satz 2 GG in Verbindung mit dem BFinHBRuaG vorgesehenen Rahmen hinausgeht, könnte sich indes aus Art. 104b GG ergeben.

Nach Art. 104b Abs. 1 Satz 1 GG kann der Bund, soweit ihm das GG Gesetzgebungsbefugnisse verleiht, den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Kommunen gewähren, die zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (Nr. 1), zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet (Nr. 2) oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums (Nr. 3.) erforderlich sind.

4.2.2.2.1. Gesetzgebungskompetenz des Bundes

Ausweislich des Wortlauts der Vorschrift kann der Bund die in Art. 104b Abs. 1 Satz 1 GG vorgesehenen Finanzhilfen nur gewähren, **soweit ihm das GG Gesetzgebungsbefugnisse verleiht**.

Damit sollen Finanzhilfen des Bundes nach Art. 104b GG im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebung der Länder ausscheiden.¹⁷¹ Weiterhin wird angenommen, dass der Bund von einer

169 Kerkemeyer, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 8. Auflage 2025, Art. 125c GG, Rn. 15.

170 Kerkemeyer, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 8. Auflage 2025, Art. 125c GG, Rn. 15, hinsichtlich der fehlenden Bundeskompetenz mit Verweis auf Heun/Thiele, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2018, Art. 125c GG, Rn. 9.

171 Krull, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, 77. EL, 01.05.2022, Art. 104b GG, Rn. 3.

bestehenden Gesetzgebungskompetenz keinen Gebrauch gemacht haben muss, um die genannte Voraussetzung zu erfüllen.¹⁷² Die wohl herrschende Meinung in der Literatur geht zudem davon aus, dass die Finanzierungskompetenz des Bundes im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung nicht durch die Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG begrenzt ist.¹⁷³

Die Bundesregierung der 18. Wahlperiode hat im Zuge der letzten Änderung des Art. 125c GG eine Fortführung der Finanzhilfen für Seehafenlasten auf Grundlage des Art. 104b GG „mangels Gesetzgebungsbefugnis des Bundes“ als „nicht möglich“ angesehen.¹⁷⁴ Auch in der Literatur wird das Bestehen einer solchen Gesetzgebungskompetenz verneint¹⁷⁵ oder zumindest in Zweifel gezogen.¹⁷⁶ *Siekmann* verweist etwa darauf, dass die Subventionierung von Seehäfen nicht auf Art. 104b Abs. 1 GG umgestellt werden könne, „da sich die Politik nicht dessen Voraussetzungen unterwerfen wollte und auch die erforderliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes zweifelhaft“ sei.¹⁷⁷

Hiermit im Einklang stehen die Ausführungen von *Hellermann*, wonach Art. 125c Abs. 2 Satz 2 GG von dem Erfordernis der in Art. 104b Abs. 1 Satz 1 GG vorausgesetzten Bundesgesetzgebungskompetenz und der durch Art. 104b Abs. 2 Satz 6 und 7 GG vorgegebenen Verpflichtung zur befristeten und degressiven Ausgestaltung der Finanzhilfen befreie.¹⁷⁸

Verfassungsrechtlicher Ausgangspunkt für die Frage der Gesetzgebungskompetenz des Bundes in Bezug auf Finanzhilfen für den Ausbau der Seehäfen sind die **Art. 70 ff. GG**. Nach Art. 70 Abs. 1 GG haben die Länder das Recht der Gesetzgebung, soweit das GG nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. In Art. 73 GG (ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes) und Art. 74 GG (konkurrierende Gesetzgebungskompetenz) findet sich kein Kompetenztitel, welcher ausdrücklich den Bereich der Häfen erfasst. Für den Hafenausbau als solchen verleihen die maßgeblichen Vorschriften des GG dem Bund somit keine Gesetzgebungskompetenz. Nach der

172 Krull, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, 77. EL, 01.05.2022, Art. 104b GG, Rn. 4.

173 Krull, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, 77. EL, 01.05.2022, Art. 104b GG, Rn. 4 mit weiteren Nachweisen; entsprechend auch Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 18. Auflage 2024, Art. 104b GG, Rn. 3; Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 104b GG, Rn. 25; Heun/Thiele, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2018, Art. 104b GG, Rn. 22; anderer Auffassung: Kube, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 64. Edition, Stand: 15.11.2025, Art. 104b GG, Rn. 5; Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Auflage 2024, Art. 104b GG, Rn. 31.

174 Bundesregierung, Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g) vom 13.02.2017, BT-Drs. 18/11131, S. 20, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/18/111/1811131.pdf>, zuletzt abgerufen am 11. März 2026.

175 Ausdrücklich verneinend: Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 16. Auflage 2026, Art. 125c GG, Rn. 7, unter Verweis auf Bundesregierung, a.a.O. (vorstehende Fußnote); Wolff, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Auflage 2018, Art. 125c GG, Rn. 9.

176 Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Auflage 2024, Art. 125c GG, Rn. 25.

177 Ebd.

178 Hellermann, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Art. 104b GG, Rn. 18.

Grundregel des Art. 70 Abs. 1 GG fällt daher insoweit prinzipiell den Ländern die Gesetzgebungskompetenz für diesen Bereich zu.

Eine andere Beurteilung könnte sich möglicherweise dann ergeben, wenn der Bund mit einer etwaigen Förderung **nicht allein den Hafenausbau bezweckt**, sondern – damit verknüpft – **weitere Ziele verfolgt, welche in seinen Kompetenzbereich fallen**.¹⁷⁹

So vertritt *Reiling* die Auffassung, dass Art. 104b Abs. 1 Satz 1 GG einschlägig sei, „wenn es um Investitionshilfen für Hafeninfrastruktur geht, die spezifisch der Verwirklichung einer Sachmaterie dient, für die der Bund die Gesetzgebungskompetenz besitzt“.¹⁸⁰ Anknüpfungspunkt sei in diesem Fall **nicht die „Infrastrukturkompetenz“** als „Kompetenz für die öffentliche Sache Hafen“, **sondern die „Sachkompetenz“** als „Kompetenz für die (auch) im und durch den Hafen verwirklichten Sachaufgaben.“¹⁸¹

Demnach, so *Reiling* weiter, gehöre zu der „von Art. 104b Abs. 1 Satz 1 GG erfassten und damit förderungsfähigen Hafeninfrastruktur [...] insbesondere Infrastruktur zur Verwirklichung des **Klima- und Umweltschutzes** wie Landstromversorgung im Hafen, Ausbau von Speicher- und Bunkerkapazitäten für erneuerbare Kraftstoffe oder Hafeninfrastruktur für LNG-Terminals.“¹⁸² Dies folge daraus, dass der Bund „im Bereich der Energiewende und des Klimaschutzes“ über eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz nach „Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 und v.a. Nr. 24 GG“ verfüge.¹⁸³

Die vorgenannten Ausführungen stehen im Einklang mit der Förderungspraxis des Bundes. So hat der Bund den Ländern in den Jahren 2020 bis 2025¹⁸⁴ Finanzhilfen für die „**Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Landstromversorgung in deutschen Häfen**“ aus dem Klima- und Transformationsfonds (KTF) gewährt.¹⁸⁵ Die Förderung erfolgte auf Grundlage des **Art. 104b GG**

179 Vgl. hierzu bereits: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, „Zur Frage der finanzverfassungsrechtlichen Zulässigkeit des Einsatzes von Bundesmitteln zur Ertüchtigung der Hafeninfrastruktur“ vom 21.03.2024, WD 4 - 3000 - 017/24, S. 8 f., abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/996212/WD-4-017-24-pdf.pdf>, zuletzt abgerufen am 17.03.2026.

180 *Reiling*, NordÖR 2024, 471, 476.

181 Ebd. (Hervorhebungen nur hier), mit Erläuterung der genannten Begriffe in den Fußnoten 59 und 60 des Beitrages.

182 Ebd. (Hervorhebung nur hier).

183 Ebd.

184 Vgl. zuletzt: Bundeshaushalt 2025, Einzelplan 60, Kapitel 6002, Anlage 3, Titel 882 01.

185 Vgl. 30. Subventionsbericht der Bundesregierung vom 15.09.2025, S. 68, 169, abrufbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/30-subventionsbericht.pdf?blob=publicationFile&v=7, zuletzt abgerufen am 23.03.2026.

sowie einer zwischen Bund und Ländern abgeschlossenen Verwaltungsvereinbarung.¹⁸⁶ Diese Förderungspraxis spricht dafür, dass die Bundesregierung und der Haushaltsgesetzgeber vom Vorliegen einer Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich des Klima- und Umweltschutzes ausgingen, welche die Anwendung des Art. 104b GG für Finanzhilfen bzgl. der Hafeninfrastuktur ermöglichte.¹⁸⁷

Fraglich ist weiterhin, ob sich für Finanzhilfen zur Ertüchtigung der Hafeninfrastuktur bei entsprechender Ausgestaltung darüber hinaus eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes unter dem Gesichtspunkt der **Wirtschaftsförderung** ergeben könnte.

Ein Instrument der Wirtschaftsförderung sind Subventionen.¹⁸⁸ Hierunter werden Förderungsmaßnahmen zugunsten privater Unternehmen verstanden.¹⁸⁹ Art. 104b GG erfasst indes „Zahlungen des Bundes an die Länder“.¹⁹⁰ Da somit keine unmittelbare Zuwendung an private Dritte erfolgt, werden die genannten Mittel nicht als Subventionen, sondern als Zuweisungen eingeordnet.¹⁹¹ Die Länder können mit den gewährten Mitteln indes wiederum Investitionen Dritter fördern.¹⁹² Sie können die Mittel somit auch als Subventionen einsetzen.¹⁹³ Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Art. 104b GG können daher bei entsprechender Ausgestaltung der Mittelgewährung der Wirtschaftsförderung in Form einer Subventionsgewährung dienen.

Vor diesem Hintergrund könnte sich die im Rahmen des Art. 104b GG erforderliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich des Ausbaus von Seehäfen aus **Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft)** ergeben. Der vorgenannte Kompetenztitel wird weit ausgelegt und umfasst unter anderem den Bereich der Wirtschaftsförderung. Sofern der Bund den Ländern finanzielle Mittel für den Ausbau der Seehäfen gewährt, die nach der konkreten Ausgestaltung der

186 Ebd., vgl. hierzu ergänzend: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, „Zur Frage der finanzverfassungsrechtlichen Zulässigkeit des Einsatzes von Bundesmitteln zur Ertüchtigung der Hafeninfrastuktur“ vom 21.03.2024, WD 4 - 3000 - 017/24, S. 8 f., abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/996212/WD-4-017-24-pdf.pdf>, zuletzt abgerufen am 17.03.2026.

187 Zu den diesbezüglichen (gegenwärtig nicht öffentlich abrufbaren) Ausführungen des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) im 11. „EKF-Bericht“, vgl. bereits: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, „Zur Frage der finanzverfassungsrechtlichen Zulässigkeit des Einsatzes von Bundesmitteln zur Ertüchtigung der Hafeninfrastuktur“ vom 21.03.2024, WD 4 - 3000 - 017/24, S. 8 f., abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/996212/WD-4-017-24-pdf.pdf>, zuletzt abgerufen am 17.03.2026.

188 So etwa Lohse, in: Weber, Rechtswörterbuch, 34. Edition 2025, Begriff „Wirtschaftsrecht“. Dort wird bzgl. der Wirtschaftsförderung auf den Begriff der Subventionen verwiesen.

189 Ebd., Begriff „Subventionen“.

190 Kube, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 64. Edition, Stand: 15.11.2024, Art. 104b GG, Rn. 3.

191 Heun/Thiele, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2018, Art. 104b GG, Rn. 12.

192 Keilmann, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 52. EL Mai 2020, Art. 104b GG, Rn. 3, 5; ähnlich Kube, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 64. Edition, Stand: 15.11.2025, Art. 104b GG, Rn. 3; Heintzen, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 8. Auflage 2025, Art. 104b GG, Rn. 7.

193 30. Subventionsbericht der Bundesregierung vom 15.09.2025, S. 605, abrufbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/30-subventionsbericht.pdf?blob=publicationFile&v=7, zuletzt abgerufen am 23.03.2026.

Mittelgewährung dazu bestimmt sind, dem Zweck der Wirtschaftsförderung zu dienen, spricht somit vieles für das Vorliegen der erforderlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG.¹⁹⁴

Reiling vertritt indes die Auffassung, dass die entsprechende „Sachkompetenz des Bundes nicht zu weit verstanden werden“ dürfe.¹⁹⁵ So überzeuge es nicht, „mit Verweis auf eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Wirtschaftsförderung aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG Investitionshilfen des Bundes für eine allgemeine Ertüchtigung der Hafeninfrastruktur zuzulassen.“¹⁹⁶ Dies, so *Reiling* weiter, „würde das bewusst als Restriktion in Art. 104b Abs. 1 Satz 1 GG eingeführte Erfordernis einer Bundesgesetzgebungskompetenz nivellieren.“¹⁹⁷

4.2.2.2.2. Vorgaben zur Ausgestaltung der Finanzhilfen

Eine Gewährung der Finanzhilfen auf Grundlage des Art. 104b GG setzt zudem voraus, dass – neben der Gesetzgebungskompetenz des Bundes – auch die weiteren Tatbestandsmerkmale der Vorschrift erfüllt sind. Diese werden im Folgenden dargestellt.

Aus dem Begriff „Finanzhilfen“ wird abgeleitet, dass Art. 104b GG lediglich eine **unterstützende** Beteiligung des Bundes an den Investitionen der Länder und Kommunen im Sinne einer Mitfinanzierung zulasse.¹⁹⁸ Eine Untergrenze des Finanzierungsanteils der Länder sei Art. 104b GG zwar nicht zu entnehmen.¹⁹⁹ Allerdings wird davon ausgegangen, dass der Anteil der Länder und Kommunen „nicht völlig unbedeutend“ sein dürfe.²⁰⁰

Die Finanzhilfen des Bundes dürfen nur für „besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbände)“ gewährt werden. Den Investitionen muss daher besonderes Gewicht für die Verbesserung der gesamtstaatlichen Struktur zukommen.²⁰¹ Davon wird ausgegangen, wenn sie „in der Summe den Rahmen normaler Landes- und Kommunalvorhaben

194 Hinsichtlich der diesbezüglichen Einzelheiten wird verwiesen auf: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, „Zur Frage der finanzverfassungsrechtlichen Zulässigkeit des Einsatzes von Bundesmitteln zur Ertüchtigung der Hafeninfrastruktur“ vom 21.03.2024, WD 4 - 3000 - 017/24, S. 10 bis 13, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/996212/WD-4-017-24-pdf.pdf>, zuletzt abgerufen am 17.03.2026.

195 Reiling, NordÖR 2024, 471, 476.

196 Ebd.

197 Ebd.

198 Krull, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, 77. EL, 01.05.2022, Art. 104b GG, Rn. 5; Keilmann, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 52. EL Mai 2020, Art. 104b GG, Rn. 15.

199 Krull, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, 77. EL, 01.05.2022, Art. 104b GG, Rn. 6.

200 Keilmann, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 52. EL Mai 2020, Art. 104b GG, Rn. 15.

201 Keilmann, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 52. EL Mai 2020, Art. 104b GG, Rn. 4.

übersteigen und sich durch überregionale Zusammenhänge, Langfristigkeit der Aufgabenstellung und Höhe des Finanzbedarfs hervorheben.“²⁰²

Die Investitionen der Länder und Kommunen müssen nach Art. 104b Abs. 1 Satz 1 GG weiterhin zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (Nr. 1), zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet (Nr. 2) oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums (Nr. 3) erforderlich sein.

Nr. 1. dient der Glättung von **Konjunkturschwankungen**.²⁰³ Dabei muss eine konjunkturelle Störung bereits eingetreten sein oder unmittelbar bevorstehen.²⁰⁴ Der Bund soll auf dieser Grundlage zwar alle Arten von Investitionen der Länder und Gemeinden (beispielsweise im Kultur- und Sozialbereich durch den Bau von Schulen und Kindergärten) fördern können, solange dabei „konjunkturpolitische und nicht bildungspolitische Motive im Vordergrund stehen.“²⁰⁵ Aus dem Zweck des Art. 104b Abs. 1 Nr. 1 GG wird jedoch abgeleitet, dass die hiernach gewährten Finanzhilfen „nur für einen vorübergehenden, verhältnismäßig kurzen Zeitraum gewährt werden dürfen.“²⁰⁶ Weiterhin müssen sie „zur Abwehr einer gesamtwirtschaftlichen Schwächeperiode geeignet und erforderlich sein und dürfen nicht zu einer Dauereinrichtung werden.“²⁰⁷

Für die Investitionen nach Nr. 2. und 3. der Vorschrift wird in der Literatur ein enger Bezug zur **Wirtschaftsförderung** vorausgesetzt.²⁰⁸ Entsprechend wird ausgeführt, dass mit den darin genannten Finanzhilfen nur wirtschaftsbezogene Investitionen gefördert werden können.²⁰⁹ Die Mittel sollen allein der Förderung solcher Investitionen dienen, „die geeignet sind, die **strukturellen Bedingungen für die Wirtschaftsentwicklung regionaler Räume (2. Alt.) oder des gesamten Wirtschaftsgebietes (3. Alt.) zu verbessern**.“²¹⁰ Infrastrukturmaßnahmen werden zu den wichtigsten Instrumenten staatlicher Strukturpolitik gezählt.²¹¹ Vor diesem Hintergrund dürften auch Finanzhilfen zur Ertüchtigung der Hafeninfrastruktur bei entsprechender Ausgestaltung einen

202 Krull, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, 77. EL, 01.05.2022, Art. 104b GG, Rn. 8.

203 Keilmann, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 52. EL Mai 2020, Art. 104b GG, Rn. 7.

204 Ebd., Rn. 9.

205 Ebd., Rn. 10.

206 Krull, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, 77. EL, 01.05.2022, Art. 104b GG, Rn. 11.

207 Ebd.

208 Reus/Mühlhausen, Haushaltsrecht in Bund und Ländern, 2014, A. II. 2. b), Rn. 63.

209 Keilmann, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 52. EL Mai 2020, Art. 104b GG, Rn. 11.

210 Ebd. (Hervorhebung nur hier); ebenso: Krull, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, 80. EL, 01.05.2023, Art. 104b GG, Rn. 13 (bezogen auf Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3.).

211 Bundeszentrale für politische Bildung, Strukturpolitik, abrufbar unter: <https://www.bpb.de/kurz-knapp/lexika/handwoerterbuch-politisches-system/202190/strukturpolitik/>, zuletzt abgerufen am 16.04.2026.

inhaltlichen Bezug zu den genannten Förderzielen des Art. 104b Abs. 1 Nr. 2 und 3 GG aufweisen.

Die nähere Ausgestaltung der Finanzhilfen erfolgt nach 104b Abs. 2 Satz 1 GG durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, oder auf Grund des Bundeshaushaltsgesetzes durch Verwaltungsvereinbarung. Die Vorschrift sieht insbesondere Regelungen zu den „Arten der zu fördernden Investitionen“ vor.

Nach Satz 2 der Vorschrift kann das Bundesgesetz oder die Verwaltungsvereinbarung Bestimmungen über die Ausgestaltung der jeweiligen Länderprogramme zur Verwendung der Finanzhilfen vorsehen. Die Festlegung der Kriterien für die Ausgestaltung der Länderprogramme erfolgt nach Satz 3 im Einvernehmen mit den betroffenen Ländern.

Satz 4 ermächtigt die Bundesregierung, Bericht und Vorlage der Akten zu verlangen und Erhebungen bei allen Behörden durchführen, um hierdurch die zweckentsprechende Mittelverwendung zu gewährleisten. Nach Satz 5 werden die Mittel des Bundes zusätzlich zu eigenen Mitteln der Länder bereitgestellt.

Die Finanzhilfen sind **befristet** zu gewähren und hinsichtlich ihrer Verwendung in regelmäßigen Zeitabständen zu überprüfen (Satz 6). Sie sind im Zeitablauf mit **fallenden Jahresbeträgen** zu gestalten (Satz 7).

4.2.2.2.3. Zwischenergebnis

Somit lässt sich festhalten, dass sich aus Art. 104b GG unter bestimmten Voraussetzungen weitere (über die in Art. 125c Abs. 2 Satz 2 GG vorgesehenen Finanzhilfen hinausgehende) Fördermöglichkeiten in Bezug auf Seehäfen ergeben können.

Art. 104b Abs. 1 Satz GG setzt hierfür jedoch eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes in dem fraglichen Bereich voraus. Zum Teil wird (allein auf die Seehäfen als solche abstellend) davon ausgegangen, dass dem Bund diese Gesetzgebungskompetenz fehle. Ausgehend von dieser Betrachtungsweise kommen Finanzhilfen für Seehäfen auf Grundlage des Art. 104b GG nicht in Betracht.

Eine die Anwendung des Art. 104b GG ermöglichende Gesetzgebungskompetenz des Bundes dürfte indes in solchen Fällen in Betracht kommen, in denen der Bund mit einer Förderung nicht allein die Finanzierung der Seehäfen als solche bezweckt, sondern – damit verknüpft – weitere Ziele verfolgt, welche in seinen Kompetenzbereich fallen. Dies gilt zunächst für den Bereich des Klima- und Umweltschutzes, in dem der Bund unstreitig über eine Gesetzgebungskompetenz verfügt.

Weiterhin könnten solche Finanzhilfen des Bundes auf der Grundlage des Art. 104b GG finanzierbar sein, welche aufgrund ihrer konkreten Ausgestaltung dem Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft) unterfallen. Dies kommt unter anderem dann in Betracht, wenn die Gewährung der entsprechenden Bundesmittel der Wirtschaftsförderung dient (vgl. 4.2.2.2.1.).

Die Gewährung von Finanzhilfen auf Grundlage des Art. 104b GG setzt weiterhin voraus, dass sich diese auf besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Kommunen richtet und dass mit der Förderung eines der in Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 3 genannten Förderziele verfolgt wird. Die Finanzhilfen sind befristet zu gewähren und hinsichtlich ihrer Verwendung in regelmäßigen Zeitabständen zu überprüfen. Sie sind im Zeitablauf mit fallenden Jahresbeträgen zu gestalten. Die Einzelheiten der Förderung sind gemäß den Vorgaben des Art. 104b Abs. 2 GG durch Bundesgesetz oder auf Grund des Bundeshaushaltsgesetzes durch Verwaltungsvereinbarung zu regeln (vgl. 4.2.2.2.2.).

4.2.2.3. Finanzielle Beteiligung des Bundes an einer Gemeinschaftsaufgabe nach Art. 91a Abs. 3 GG

4.2.2.3.1. Bestehende Finanzierungs Kompetenzen des Bundes nach Art. 91a GG

Nach Art. 91a Abs. 1 GG wirkt der Bund „auf folgenden Gebieten bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder mit, wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist (Gemeinschaftsaufgaben):

1. Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur,
2. Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes.“

Nach Art. 91a Abs. 2 GG werden die Gemeinschaftsaufgaben sowie Einzelheiten der Koordinierung durch **Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates** näher bestimmt. Diesem Regelungsauftrag ist der Gesetzgeber mit dem Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (**GRWG**) und dem Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (**GAKG**) nachgekommen.

Art. 91a Abs. 3 Satz 1 GG bestimmt weiter, dass der Bund in den Fällen des Abs. 1 Nr. 1 die Hälfte der Ausgaben in jedem Land trägt. Nach Abs. 3 Satz 2 Halbsatz 1 trägt der Bund in den Fällen des Abs. 1 Nr. 2 mindestens die Hälfte der Ausgaben. Nach Satz 2 Halbsatz 2 ist die Beteiligung für alle Länder einheitlich festzusetzen. Das Nähere regelt nach Satz 3 das in Abs. 2 genannte Bundesgesetz. Die Bereitstellung der Mittel bleibt nach Abs. 3 Satz 4 der Feststellung in den Haushaltsplänen des Bundes und der Länder vorbehalten.

Als Rechtsgrundlage für eine Mitwirkung des Bundes im Bereich der Seehäfen und eine daran anknüpfende Mitfinanzierung kommt **Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG** in Betracht. In der Literatur wird davon ausgegangen, dass sich Häfen als „Trias aus Behördenverwaltung, öffentlicher Hafengewirtschaft und privater Hafengewirtschaft“ beschreiben lassen, was für deren Einordnung unter den Begriff der „Wirtschaftsstruktur“ im Sinne der Nr. 1 spreche.²¹²

Die von Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG erfasste **regionale Wirtschaftsförderung** wird von der sektoralen und gesamtstaatlichen Wirtschaftsförderung abgegrenzt.²¹³ Auf Grundlage der vorgenannten Vorschrift sei eine „Förderung nach Branchen, nach dem Gießkannenprinzip oder erstreckt auf das ganze Bundesgebiet“ nicht zulässig.²¹⁴ Die regionale Wirtschaftsförderung zeichne sich durch ihren räumlich begrenzten Bezug aus, während die sektorale Wirtschaftsförderung einen bestimmten Wirtschaftszweig als Ganzes betreffe.²¹⁵

Der Leitgedanke der in Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG genannten Gemeinschaftsaufgabe bestehe darin, „die wirtschaftlichen Entwicklungspotenziale von **strukturschwachen Regionen** und deren Fähigkeiten zur Bewältigung von Transformationsprozessen zu stärken und auf diesem Wege zu gleichwertigen Lebensverhältnissen im Bundesgebiet beizutragen.“²¹⁶ Die entsprechenden Maßnahmen müssten sich daher auf „geographisch abgrenzbare Räume beschränken.“²¹⁷ Es dürften nur Regionen gefördert werden, „die aufgrund ihrer unterdurchschnittlichen Wirtschaftsstruktur schlechtere Arbeits- und Erwerbsmöglichkeiten bieten als das übrige Bundesgebiet.“²¹⁸ Häfen würden daher nur teilweise von Art. 91a Abs. 1 Nr. 1, Abs. 3 Satz 1 GG erfasst.²¹⁹

Hinsichtlich der Art der von Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG erfassten Maßnahmen ist zudem von Bedeutung, dass diese auf eine „Verbesserung“ der regionalen Wirtschaftsstruktur abzielen müssen. Da sich der Begriff der Verbesserung auf die Behebung eines erkannten Mangelzustandes beziehe,

213 Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 18. Auflage 2024, Art. 91a GG, Rn. 3.

214 Ebd.; ebenso: Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 91a GG, Rn. 21.

215 Suerbaum, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 64. Edition, Stand: 15.09.2025, Art. 91a GG, Rn. 18; Heun, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2018, Art. 91a GG, Rn. 15, mit Verweis auf die Möglichkeit einer teilweisen Überschneidung; Henneke, in: Hofmann/Henneke, GG-Kommentar, Art. 91a GG, Rn. 12.

216 Reiling, NordÖR 2024, 471, 477 unter Bezugnahme auf § 1 Abs. 2 GRWG (Hervorhebung nur hier); Henneke, in: Hofmann/Henneke, GG-Kommentar, Art. 91a GG, Rn. 12, mit Verweis auf die Regierungsbegründung zum Finanzreformgesetz (BT-Drs. V/2861, Rn. 88 ff.); Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 91a GG, Rn. 21; Suerbaum, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 64. Edition, Stand: 15.09.2025, Art. 91a GG, Rn. 18, unter anderem mit Verweis auf VG Berlin BeckRS 2019, 33979 Rn. 21; Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ab 1. Januar 2026, S. 1, 5, abrufbar unter: https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Downloads/G/koordinierungsrahmen-der-grw-ab-januar-2026.pdf?__blob=publicationFile&v=10, zuletzt abgerufen am 25.03.2026.

217 Kloepfer, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, 2014, § 3, Rn. 62; ähnlich: Siekmann/Thiel, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Auflage 2024, Art. 91a GG, Rn. 25; ähnlich: Suerbaum, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 64. Edition, Stand: 15.09.2025, Art. 91a GG, Rn. 18.

218 Kloepfer, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, 2014, § 3, Rn. 62; ähnlich: Siekmann/Thiel, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Auflage 2024, Art. 91a GG, Rn. 25.

219 Reiling, NordÖR 2024, 471, 477.

wird in der Literatur davon ausgegangen, dass Maßnahmen zur Erhaltung des Status quo nicht von der Vorschrift erfasst seien.²²⁰

Art. 91a Abs. 1 Nr. 2 GG (Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes) scheidet dagegen bereits tatbestandlich als Anknüpfungspunkt für eine Mitfinanzierung des Bundes im Bereich der Seehäfen aus. Zur Verbesserung des Küstenschutzes werden alle Maßnahmen zum Schutz der deutschen Nord- und Ostseeküste einschließlich der fließenden oberirdischen Gewässer im Tidegebiet gegen Sturmfluten gezählt, etwa durch den Bau von Deichen und die Errichtung von Sperrwerken.²²¹ Voraussetzung für die Anwendbarkeit der Vorschrift sei indes, dass die Maßnahmen auf den Flächenschutz und nicht auf den Schutz einzelner Objekte, wie etwa Hafenanlagen, abzielen.²²² Hiervon ausgehend fällt der Ausbau von Seehäfen nicht unter Art. 91a Abs. 1 Nr. 2 GG.

4.2.2.3.2. Fördermöglichkeiten nach dem geltenden Koordinierungsrahmen

Wie vorstehend ausgeführt, lässt sich eine Mitfinanzierung des Bundes in Bezug auf Seehäfen auf Art. 91a Abs. 1 Nr. 1, Abs. 3 Satz 1 GG (Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur) stützen.²²³

Für die Erfüllung der genannten Gemeinschaftsaufgabe wird nach § 4 Abs. 1 GRWG ein gemeinsamer **Koordinierungsrahmen** aufgestellt. Dieser umfasst unter anderem die Festlegung der Fördergebiete, die förderfähigen Maßnahmen, Voraussetzungen, Art und Intensität der Förderung sowie die sachgerechte Verteilung der Bundesmittel auf die Länder (§ 4 Abs. 3 Nr. 1 bis 4 GRWG). Für die Beschlussfassung über den gemeinsamen Koordinierungsrahmen bilden die Bundesregierung und die Landesregierungen einen **Koordinierungsausschuss**. Ihm gehören „der Bundesminister für Wirtschaft und Energie als Vorsitzender sowie der Bundesminister der Finanzen und ein Minister (Senator) jedes Landes an“ (§ 5 Abs. 1 Satz 1 GRWG).

Der **aktuelle Koordinierungsrahmen**²²⁴ verweist in Nr. 1.3 hinsichtlich des **Fördergebiets** auf den Anhang 5 (Regionalfördergebiet im Zeitraum vom 1. Januar 2022 bis 31. Dezember 2027). Ermöglicht wird unter anderem eine **Förderung von Häfen**. Nach Nr. 3.2.2.7 des

220 Suerbaum, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 64. Edition, Stand: 15.09.2025, Art. 91a GG, Rn. 19; Kaufhold, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Art. 91a GG, Rn. 44.

221 Heun, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2018, Art. 91a GG, Rn. 18; Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 91a GG, Rn. 24; BT-Drs. V/2861, Rn. 96.

222 Kloepfer, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, 2014, § 3, Rn. 64; Heun, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2018, Art. 91a GG, Rn. 18; Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 91a GG, Rn. 24.

223 Zu den Finanzhilfen des Bundes für die „Gemeinschaftsaufgabe ‚Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur‘“ (GRW) vgl. die Übersicht im 30. Subventionsbericht der Bundesregierung vom 15.09.2025, S. 252, abrufbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/30-subventionsbericht.pdf?blob=publicationFile&v=7, zuletzt abgerufen am 23.03.2026.

224 Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ab 1. Januar 2026, abrufbar unter: <https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Downloads/G/koordinierungsrahmen-der-grw-ab-januar-2026.pdf?blob=publicationFile&v=10>, zuletzt abgerufen am 25.03.2026.

Koordinierungsrahmens sind Investitionen in die Errichtung, den Ersatz oder die Modernisierung von Hafeninfrastrukturen in See- und Binnenhäfen, in die Errichtung, den Ersatz bzw. die Modernisierung von Zugangsinfrastrukturen sowie in die Ausbaggerung in See- und Binnenhäfen förderfähig.²²⁵

Weiterhin besteht ein **GRW-Sonderprogramm zur „Beschleunigung der Transformation in den ostdeutschen Raffineriestandorten und Häfen“**.²²⁶ Das Programm umfasst „die Gesamtheit der laut GRW-Koordinierungsrahmen vorgesehenen Fördermöglichkeiten, um die Transformation in den ostdeutschen Raffineriestandorten und Häfen möglichst wirkungsvoll zu unterstützen.“²²⁷ Hierfür „stehen Mittel vom Bund und von den beteiligten Ländern in Höhe von insgesamt 750 Millionen Euro zur Verfügung; davon stellt der Bund 375 Millionen Euro bereit, um die Hälfte der Ausgaben in jedem Land zu tragen.“²²⁸

4.2.2.3.3. Vorschlag des Bundesrates bzgl. einer neuen Gemeinschaftsaufgabe „Häfen“

Der Bundesrat hat am 21. März 2025 eine EntschlieÙung „zur Stärkung der Finanzierungsinstrumente für die Modernisierung und nachhaltige Entwicklung der deutschen Häfen“ gefasst.²²⁹ Darin wird die Bundesregierung unter anderem um Prüfung einer „neuen [...] Gemeinschaftsaufgabe ‚Häfen‘“ gemäß Art. 91a GG gebeten.²³⁰

Diese Gemeinschaftsaufgabe soll „den **Erhalt, Ersatz und Neubau der Hafeninfrastruktur** in See- und Binnenhäfen“ umfassen und „den Ländern einen die Landesverhältnisse in Küsten- und Binnenländern berücksichtigenden Gestaltungsspielraum“ zubilligen.²³¹ Die vorstehende Formulierung beruht auf einer Beschlussempfehlung des Verkehrsausschusses und des Wirtschaftsausschusses des Bundesrates.²³² In der Begründung der Beschlussempfehlung wird unter anderem die Befürchtung geäußert, dass angesichts der „engen Auslegung der anderen Tatbestände“ des Art. 91a GG „Erhaltungsmaßnahmen“ nicht unter den Begriff der „Verbesserung“ im Sinne der genannten Vorschrift (in ihrer derzeit bestehenden Fassung) fielen. Finanzierungshilfen für

225 Ebd., S. 29.

226 Ebd., Anhang 4, S. 84 f.

227 Ebd., Anhang 4, S. 84.

228 Ebd.; zu den diesbezüglichen Finanzhilfen des Bundes vgl. zudem die Übersicht im 30. Subventionsbericht der Bundesregierung vom 15.09.2025, S. 256, abrufbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/30-subventionsbericht.pdf?blob=publicationFile&v=7, zuletzt abgerufen am 23.03.2026.

229 Bundesrat, EntschlieÙung vom 21.03.2025, BR-Drs. 628/24 (Beschluss), abrufbar unter: [https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2024/0601-0700/628-24\(B\).pdf?blob=publicationFile&v=1](https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2024/0601-0700/628-24(B).pdf?blob=publicationFile&v=1), zuletzt abgerufen am 16.04.2026.

230 Ebd., S. 3 Nr. 4.

231 Ebd. (Hervorhebung nur hier).

232 Empfehlungen der Ausschüsse vom 06.03.2025, BR-Drs. 628/1/24, S. 1 f., abrufbar unter: <https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2024/0601-0700/628-1-24.pdf?blob=publicationFile&v=1>, zuletzt abgerufen am 26.03.2026.

Erhaltungsmaßnahmen komme indes eine wichtige Rolle bei der nachhaltigen Entwicklung der Häfen zu.²³³

Weiterhin wird eine „**verfassungsrechtlich verankerte Mitwirkungspflicht des Bundes**“ im Bereich der See- und Binnenhäfen für erforderlich gehalten. Dies wird wie folgt begründet:

„Die deutschen See- und Binnenhäfen sind zentrale Knotenpunkte des nationalen und internationalen Warenverkehrs und somit von erheblicher gesamtwirtschaftlicher Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland. Angesichts der zunehmenden Herausforderungen durch den globalen Handel nehmen die See- und Binnenhäfen eine ebensolche Bedeutung im Sinne der Wahrnehmung einer nationalen Gemeinschaftsaufgabe ein und machen damit eine verfassungsrechtlich verankerte Mitwirkungspflicht des Bundes erforderlich.“²³⁴

Die Ausführungen des Bundesrates hinsichtlich einer „neuen“ Gemeinschaftsaufgabe für den Bereich der Häfen deuten darauf hin, dass deren Einführung im Wege einer **Verfassungsänderung** erfolgen soll. Hierfür sprechen (neben den zitierten Ausführungen in der Entschließung selbst) auch die Ausführungen in der genannten Beschlussempfehlung des Verkehrsausschusses und des Wirtschaftsausschusses des Bundesrates. Darin ist von „einer neuen Gemeinschaftsaufgabe explizit für ‚Häfen‘ durch Änderung des Grundgesetzes“ sowie von einer „gegebenenfalls folgenden Änderung von Artikel 91a Grundgesetz“ die Rede.²³⁵

4.2.2.3.4. Zwischenergebnis

Festzuhalten bleibt, dass sich eine Mitfinanzierung des Bundes in Bezug auf Seehäfen unter bestimmten Voraussetzungen auf die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ nach Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG stützen lässt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich die Vorschrift auf die Förderung **strukturschwacher Regionen** beschränkt. Weiterhin müssen sich die geförderten Maßnahmen auf die „Verbesserung“ der dortigen Wirtschaftsstruktur richten und **dürfen nicht lediglich der Erhaltung des Status quo dienen**. Im Falle einer Mitwirkung des Bundes nach Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG trägt der Bund nach Abs. 3 Satz 1 der Vorschrift die Hälfte der Ausgaben in jedem Land.

Der für die Ausführung der genannten Gemeinschaftsaufgabe geltende **Koordinierungsrahmen** ermöglicht unter anderem eine **Förderung von Häfen**. Förderfähig sind danach zum einen Investitionen in die Errichtung, den Ersatz oder die Modernisierung von Hafeninfrastrukturen in See- und Binnenhäfen, in die Errichtung, den Ersatz bzw. die Modernisierung von Zugangsinfrastrukturen sowie in die Ausbaggerung in See- und Binnenhäfen. Weiterhin besteht ein GRW-

233 Ebd., S. 2.

234 Bundesrat, Entschließung vom 21.03.2025, BR-Drs. 628/24 (Beschluss), S. 3, Nr. 4., abrufbar unter: [https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2024/0601-0700/628-24\(B\).pdf?__blob=publicationFile&v=1](https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2024/0601-0700/628-24(B).pdf?__blob=publicationFile&v=1), zuletzt abgerufen am 16.04.2026.

235 Empfehlungen der Ausschüsse vom 06.03.2025, BR-Drs. 628/1/24, S. 2, abrufbar unter: https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2024/0601-0700/628-1-24.pdf?__blob=publicationFile&v=1, zuletzt abgerufen am 26.03.2026.

Sonderprogramm zur „Beschleunigung der Transformation in den ostdeutschen Raffineriestandorten und Häfen“.

Darüber hinaus bittet der **Bundesrat** die Bundesregierung im Rahmen einer EntschlieÙung um Prüfung einer **neuen Gemeinschaftsaufgabe „Häfen“ im Wege einer Verfassungsänderung**. Dabei soll (anders als nach Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG) auch die Finanzierung von Erhaltungsmaßnahmen in Betracht kommen. Weiterhin sieht die EntschlieÙung zugunsten der Länder einen die Landesverhältnisse in Küsten- und Binnenländern berücksichtigenden Gestaltungsspielraum sowie eine Mitwirkungspflicht des Bundes in Bezug auf Häfen vor.

4.2.3. Zuwendungen des Bundes in Bereichen mit Bezug zu Seehäfen

Zur Förderung von Seehäfen kommt weiterhin die Gewährung von Bundesmitteln in Form von Zuwendungen in Betracht. Zuwendungen sind Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Leistungen an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke (§ 23 Satz 1 Bundeshaushaltsordnung (BHO)). Als Zuwendungsempfänger kommen neben privaten Aufgabenträgern auch andere Gebietskörperschaften (Länder und Kommunen) in Betracht.²³⁶

Die Gewährung einer Zuwendung setzt zunächst deren Veranschlagung im Haushaltsplan voraus.²³⁷ Dieser wird nach **Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG** durch das Haushaltsgesetz festgestellt. Hierin kommt das parlamentarische Budgetrecht zum Ausdruck.²³⁸ Die Haushaltsgesetze mit den Haushaltsplänen geben der Bundesverwaltung „jeweils für ein bestimmtes Haushaltsjahr den konkreten finanziellen Rahmen sowie daran geknüpfte Bewirtschaftungsbefugnisse nebst Zweckbindungen vor.“²³⁹ Aufgrund der daraus folgenden Ermächtigung stellen sie nach ständiger Rechtsprechung und überwiegender Auffassung in der Literatur grundsätzlich eine ausreichende Rechtsgrundlage für die Bewilligung von Zuwendungen dar.²⁴⁰

Die Voraussetzungen für die Veranschlagung und Gewährung von Zuwendungen sind in § 14 Haushaltsgrundsatzgesetz (HGrG), §§ 23, 44 Bundeshaushaltsordnung (BHO) sowie den Verwaltungsvorschriften (VV) zur BHO geregelt. **§ 23 BHO** sieht für die Veranschlagung von Zuwendungen Folgendes vor:

„Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Leistungen an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke (Zuwendungen) dürfen nur veranschlagt werden, wenn der Bund an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden

236 Mayer, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, 62. EL, 01.08.2015, § 23 BHO, Rn. 5.

237 Rossi, in: Gröpl, Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnungen, 2. Auflage 2019, § 44 BHO, Rn. 52.

238 Müller/Richter/Ziekow, Handbuch Zuwendungsrecht, 2. Auflage 2025, A. I. 4. c) cc), Rn. 65.

239 Ebd., Rn. 66; ebenso: Mayer, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, 62. EL, 01.08.2015, § 23 BHO, Rn. 22.

240 Müller/Richter/Ziekow, Handbuch Zuwendungsrecht, 2. Auflage 2025, A. I. 4. c) cc), Rn. 66 mit weiteren Nachweisen.

kann. Zuwendungen auf Grundlage von Beschlüssen des Bundestages erfüllen grundsätzlich die in Satz 1 genannten Voraussetzungen.“

Nach § 44 Abs. 1 Satz 1 BHO dürfen Zuwendungen nur unter den Voraussetzungen des § 23 BHO gewährt werden. Nach Satz 2 der Vorschrift ist dabei zu bestimmen, wie die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendungen nachzuweisen ist. Diese allgemeinen gesetzlichen Vorschriften über Zuwendungen werden durch Verwaltungsvorschriften zur BHO (VV-BHO) ergänzt, die grundsätzlich keine Außenwirkung entfalten, aber für die Verwaltung selbst verbindliche Regelungen darstellen, die bei der Vergabe von Zuwendungen zu beachten sind.²⁴¹

4.2.3.1. Finanzierungskompetenz als Voraussetzung eines „erheblichen Interesses“

Aus § 23 Satz 1 Halbsatz 2 BHO ergibt sich als erste Veranschlagungsvoraussetzung, dass der Bund an der Zweckerfüllung durch Stellen außerhalb der Bundesverwaltung ein erhebliches Interesse haben muss.

Für das Vorliegen eines Bundesinteresses wird zunächst verlangt, dass der Bund für die zu fördernde Aufgabe die **Finanzierungskompetenz** besitzt.²⁴² Diesbezüglich wird auf das GG verwiesen.²⁴³ Hinsichtlich der Finanzierungskompetenz bestimmt Art. 104a Abs. 1 GG, dass der Bund und die Länder gesondert die Ausgaben tragen, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit das GG nichts anderes bestimmt.

Wie bereits ausgeführt, kommt in Art. 104a Abs. 1 GG das Konnexitätsprinzip zum Ausdruck, wonach die Ausgabenzuständigkeit grundsätzlich der Aufgabenzuständigkeit folgt.²⁴⁴ Vor diesem Hintergrund knüpft die Finanzierungskompetenz an die Verwaltungskompetenz an.²⁴⁵

Somit darf der Bund Zuwendungen nur dann gewähren, wenn er in dem fraglichen Bereich über eine Finanzierungskompetenz verfügt, die sich auf eine entsprechende Verwaltungskompetenz stützen lässt. Art. 104b GG gibt dem Bund dagegen (als Ausnahme vom Konnexitätsprinzip) unter bestimmten Voraussetzungen auch in solchen Bereichen eine Finanzierungskompetenz, in denen er nicht über eine Verwaltungskompetenz (sondern lediglich die Gesetzgebungskompetenz) verfügt²⁴⁶ (vgl. hierzu im Einzelnen unter 4.2.2.2.).

241 Rossi, in: Gröpl, Bundeshaushaltsordnung / Landeshaushaltsordnungen, 2. Auflage 2019, Art. 44 BHO, Rn. 13.

242 Mayer, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, 62. EL, 01.08.2015, § 23 BHO, Rn. 24 mit weiteren Nachweisen; im Ergebnis ebenso Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 42. EL, Juni 2007, § 23 BHO, Rn. 3.

243 Mayer, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, 62. EL, 01.08.2015, § 23 BHO, Rn. 24.

244 Kloepfer, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, 2014, § 3, Rn. 3.

245 Keilmann, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 42. EL Juni 2007, Art. 104a GG, Rn. 27.

246 Vgl. Kloepfer, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, 2014, § 3, Rn. 38 (danach verfügt der Bund nach Art. 104b GG über „ein zweckgebundenes Finanzierungsermessen für fremde Aufgaben“).

Die Verwaltungskompetenz für den Ausbau und die Unterhaltung von Seehandelshäfen liegt bei den Ländern. Ausgehend von dem (im Bereich der Zuwendungen uneingeschränkt geltenden) Konnexitätsprinzip verfügen die Länder somit grundsätzlich auch über eine diesbezügliche Finanzierungscompetenz (4.2.1.).

Eine Finanzierungscompetenz des Bundes (und damit die Möglichkeit der Vergabe von Zuwendungen im Bereich der Seehäfen) könnte sich indes aus ungeschriebenen Verwaltungskompetenzen ergeben.

4.2.3.2. Ungeschriebene Verwaltungskompetenzen des Bundes und daran anknüpfende Finanzierungscompetenzen in für Seehäfen relevanten Bereichen

Grundsätzlich ist anerkannt, dass neben den ausdrücklich im Grundgesetz geregelten Verwaltungskompetenzen weitere – **ungeschriebene – Verwaltungskompetenzen** bestehen, aus denen sich gemäß Art. 104a Abs. 1 GG entsprechende Finanzierungscompetenzen ergeben.²⁴⁷ Diese können sich aus der Natur der Sache, kraft Sachzusammenhangs und als Annexkompetenz ergeben.²⁴⁸ Das BVerfG hat eine Zuständigkeit des Bundes kraft Natur der Sache allerdings nur unter engen Voraussetzungen anerkannt.²⁴⁹ Sie komme nur für Aufgaben in Betracht, die der partikulären Zuständigkeit der Länder a priori entrückte Angelegenheiten des Bundes darstellen und die ihrer Art nach begriffsnotwendig unter Ausschluss anderer Möglichkeiten nur vom Bund in sachgerechter Weise wahrgenommen werden können.²⁵⁰

Auf Grundlage der vorstehend dargestellten Rechtsprechung des BVerfG haben Bund und Länder den Entwurf einer „Verwaltungsvereinbarung über die Finanzierung öffentlicher Aufgaben von Bund und Ländern“²⁵¹ (Stand 1971) erarbeitet, welches in der Praxis als sog. „**Flurbereinigungsabkommen**“ bezeichnet wird.²⁵² Obwohl die Vereinbarung von den Ländern nicht unterzeichnet

247 Vgl. im Einzelnen: Mayer, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, 62. EL, 01.08.2015, § 23 BHO, Rn. 24; Keilmann, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 54. EL Dezember 2022, Art. 104a, Rn. 13; kritisch: Kloepfer, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, 2014, § 3, Rn. 10 f.

248 Mayer, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, 62. EL, 01.08.2015, § 23 BHO, Rn. 24.

249 BVerfGE 22, 180 (216 f.).

250 Ebd.

251 Abgedruckt bei Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 36. EL Juli 1999, Anhang zu Art. 104a, Anlage 1.

252 Vgl. BMF, Das System der öffentlichen Haushalte, Stand: August 2015, S. 92, abrufbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Oeffentliche-Finanzen/Haushaltsrecht-und-Haushaltssystematik/das-system-der-oeffentlichen-haushalte.pdf?__blob=publicationFile&v=7, zuletzt abgerufen am 30.03.2026.

wurde, dient sie auch gegenwärtig noch als „Orientierungsrahmen“ für die (Mit-)Finanzierungskompetenzen des Bundes.²⁵³

4.2.3.2.1. Gesamtstaatliche Wirtschaftsförderung

Nach § 1 Abs. 1 Nr. 5 des Entwurfs des Flurbereinigungsabkommens kann der Bund unter anderem Maßnahmen der **Wirtschaftsförderung** finanzieren, die sich auf das Wirtschaftsgebiet des Bundes als Ganzes beziehen und die ihrer Art nach nicht durch ein Land allein wirksam wahrgenommen werden können.

Laut einer Protokollnotiz²⁵⁴ zu § 1 Abs. 1 Nr. 5 des genannten Entwurfs fallen hierunter „Maßnahmen, die die Sorge für die Gesamtwirtschaft zwingend erfordert, z. B. Sicherstellung der Energieversorgung, Förderung des Schiffbaus.“ Weiter heißt es in der Protokollnotiz, dass Maßnahmen, „deren sachgerechte Erledigung über Artikel 104a Abs. 4 GG [alte Fassung, inzwischen ersetzt durch Art. 104b GG²⁵⁵] möglich ist“, nicht erfasst sein sollen.²⁵⁶

Unter Verweis auf § 1 Abs. 1 Nr. 5 des Entwurfs des Flurbereinigungsabkommens und die entsprechende Staatspraxis wird eine ungeschriebene Verwaltungskompetenz des Bundes sowie eine darauf basierende Finanzierungskompetenz des Bundes für die gesamtstaatliche Wirtschaftsförderung in der haushaltsrechtlichen Literatur weitgehend anerkannt.²⁵⁷

Hierunter werden Maßnahmen der **sektoralen Wirtschaftsförderung** verstanden, wobei es sich um „politisch für erforderlich gehaltene finanzielle Hilfen für einen gesamten einzelnen

253 Vgl. im Einzelnen: Mayer, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, 62. EL, 01.08.2015, § 23 BHO, Rn. 24; Keilmann, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 54. EL Dezember 2022, Art. 104a, Rn. 14; BMF, Das System der öffentlichen Haushalte, Stand: August 2015, S. 92 („wichtige Leit-schnur für die Staatspraxis“), abrufbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Oeffentliche-Finzen/Haushaltsrecht-und-Haushaltssystematik/das-system-der-oeffentlichen-haus-halte.pdf?__blob=publicationFile&v=7, zuletzt abgerufen am 30.03.2026; kritisch: Kloepfer, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, 2014, § 3, Rn. 10 f. mit weiteren Nachweisen.

254 Protokollnotiz 3) zu § 1 Abs. 1 Nr. 5 des Entwurfs des Flurbereinigungsabkommens, abgedruckt bei Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 36. EL Juli 1999, Anhang zu Art. 104a, Anlage 1.

255 Vgl. hierzu die Ausführungen unter 4.1. und 4.2.2.1.

256 Hierauf Bezug nehmend: Brockmeyer, in: Festschrift für Klein 1994, S. 633, 648 f.

257 Keilmann, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 54. EL, Dezember 2022, Art. 104a GG, Rn. 15 („in der Staatspraxis seit langem anerkannt“); Schulte, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, 78. EL, 01.06.2022, Art. 104a GG, Rn. 41; Brockmeyer, in: Festschrift für Klein 1994, S. 633, 648 (Bezug nehmend auf § 1 Abs. 1 Nr. 5 des Entwurfs des Flurbereinigungsabkommens).

Wirtschafts- oder Industriezweig bundesweit“ handeln soll.²⁵⁸ Diesbezüglich werden folgende Beispiele genannt:²⁵⁹

- Die ehemalige Förderung des Steinkohlebergbaus,²⁶⁰
- Hilfen für die Werftindustrie,²⁶¹
- Hilfen für die Fischerei.²⁶²

Brockmeyer ordnet der gesamtstaatlichen Wirtschaftsförderung darüber hinaus solche Fördermaßnahmen zu, die der „Wirtschaft als Ganzes“ zugutekommen.²⁶³ Als Beispiel wird die Mittelstandsförderung des Bundes genannt.²⁶⁴

In einer weiteren Protokollnotiz²⁶⁵ (welche sich sowohl auf den vorgenannten § 1 Abs. 1 Nr. 5 als auch auf § 1 Abs. 1 Nr. 4 und § 1 Abs. 2 des Entwurfs des Flurbereinigungsabkommens bezieht) heißt es zudem:

-
- 258 Brockmeyer, in: Festschrift für Klein 1994, S. 633, 648; ähnlich: Keilmann, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 54. EL, Dezember 2022, Art. 104a GG, Rn. 15. Dieser geht davon aus, dass sich die Gewährung der Bundesmittel „auf bestimmte Wirtschaftszweige in ihrer Gesamtheit beziehen“ müsse.
- 259 Vgl. Brockmeyer, in: Festschrift für Klein 1994, S. 633, 648; Schulte, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, 78. EL, 01.06.2022, Art. 104a GG, Rn. 41.
- 260 Brockmeyer, in: Festschrift für Klein 1994, S. 633, 648; Schulte, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, 78. EL, 01.06.2022, Art. 104a GG, Rn. 41, bzgl. des Auslaufens der Steinkohlesubventionen mit Verweis auf Bundeshaushalt 2017, Kapitel 0903, Titelgruppe 01 - Wismut-Sanierung / Auslaufen der Steinkohle-Subventionen. In Kapitel 0903, Titelgruppe 01 des Bundeshaushalts 2026 sind (unter Fortbestand der genannten Zweckbestimmung) Ausgaben in Höhe von rund 150 Millionen Euro veranschlagt.
- 261 Brockmeyer, in: Festschrift für Klein 1994, S. 633, 648; Schulte, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, 78. EL, 01.06.2022, Art. 104a GG, Rn. 41. Im Bundeshaushalt 2026 (Einzelplan 09, Kapitel 0901) weisen folgende Haushaltsansätze Bezüge zu Hilfen für die Werftindustrie auf: Titel 831 01 - Ausgaben im Zusammenhang mit dem Erwerb und Halten einer Beteiligung an der Meyer Werft GmbH: 1,5 Millionen Euro; Titel 892 10 - Innovativer Schiffbau sichert wettbewerbsfähige Arbeitsplätze: rund 34 Millionen Euro.
- 262 Brockmeyer, in: Festschrift für Klein 1994, S. 633, 648. Im Bundeshaushalt 2026 (Einzelplan 10, Kapitel 1010) sind folgende Zuschüsse für die Fischerei veranschlagt: Titel 683 04 - Maßnahmen zur Anpassung und Entwicklung der Fischereiflotte: 2,2 Millionen Euro; Titel 683 06 - Maßnahmen zur umweltschonenden Fischerei: 13,9 Millionen Euro; Titel 892 01 - Strukturmaßnahmen für die Seefischerei: 300.000 Euro; Titel 892 06 - Maßnahmen zur umweltschonenden Fischerei (Investitionen): rund 6 Millionen Euro.
- 263 Brockmeyer, in: Festschrift für Klein 1994, S. 633, 649.
- 264 Ebd. Im Bundeshaushalt 2026 (Einzelplan 09, Kapitel 0902) sind eine Reihe von Maßnahmen zur Mittelstandsförderung veranschlagt (zur Aufteilung der finanziellen Mittel vgl. insbesondere die Vorbemerkung des Kapitels 0902).
- 265 Protokollnotiz 4) zu § 1 Abs. 1 Nr. 4 und 5 sowie zu § 1 Abs. 2 des Entwurfs des Flurbereinigungsabkommens, abgedruckt bei Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 36. EL Juli 1999, Anhang zu Art. 104a, Anlage 1.

„Hiernach kann auch die technologische Forschung und Entwicklung sowie die Innovation gefördert werden, wenn die Voraussetzungen einer der genannten Bestimmungen erfüllt sind.“

Als **Beispiele** für Förderungen durch den Bund mit Bezug zu Seehäfen, die auf den Bereich der **gesamstaatlichen/sektoralen Wirtschaftsförderung** abzielen, dabei jedoch auch Bezüge zur technologischen Forschung und Entwicklung aufweisen, lassen sich folgende Programme nennen:

- Zuwendungen zur Marktaktivierung alternativer Technologien für die umweltfreundliche Bordstrom- und mobile Landstromversorgung von See- und Binnenschiffen (Bordstrom-Tech II)²⁶⁶

Nach Nr. 1.3 der diesbezüglichen Förderrichtlinie²⁶⁷ ist Zweck des Programms „die sektorale Wirtschaftsförderung zur Marktaktivierung von alternativen Technologien zur bordseitigen und mobilen landseitigen Stromversorgung von See- und Binnenschiffen.“ Dabei sollen Anreize „für den Aufbau von Versorgungsinfrastrukturen für alternative Kraftstoffe in deutschen See- und Binnenhäfen bzw. an Umschlag- und Liegeplätzen in Deutschland“ geschaffen werden (Nr. 1.4 der genannten Förderrichtlinie).

- Förderung innovativer Hafentechnologien (IHATEC)²⁶⁸

Zum Zweck der Förderung wird in Nr. 1.4 der diesbezüglichen Richtlinie²⁶⁹ ausgeführt: „Damit die deutschen Häfen ihren Funktionen als Drehscheiben des nationalen und internationalen Warenaustauschs und Güterverteilzentren weiterhin gerecht werden können, müssen sie bei der Erforschung und Entwicklung innovativer Hafentechnologien sowie bei den Umschlagverfahren und dem Weitertransport unterstützt werden.“

266 30. Subventionsbericht der Bundesregierung vom 15.09.2025, S. 84, 331 f., abrufbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/30-subventionsbericht.pdf?blob=publicationFile&v=7, zuletzt abgerufen am 23.03.2026; Bundeshaushalt 2026; Einzelplan 60, Kapitel 6002 (Wirtschaftsplan des KTF (6092)), Titel 892 12: 6,6 Millionen Euro.

267 Richtlinie über Zuwendungen zur Marktaktivierung alternativer Technologien für die umweltfreundliche Bordstrom- und mobile Landstromversorgung von See- und Binnenschiffen (BordstromTech II), abrufbar unter: <https://www.bav.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Bordstrom/Foerderrichtlinie.pdf?blob=publicationFile&v=2>, zuletzt abgerufen am 31.03.2026.

268 30. Subventionsbericht der Bundesregierung vom 15.09.2025, S. 84, 335 f., abrufbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/30-subventionsbericht.pdf?blob=publicationFile&v=7, zuletzt abgerufen am 23.03.2026; Bundeshaushalt 2026, Einzelplan 12, Kapitel 1210, Titel 683 02: 16,2 Millionen Euro.

269 Förderrichtlinie Innovative Hafentechnologien II (IHATEC II) vom 17. November 2020, abrufbar unter: https://www.innovativehafentechnologien.de/wp-content/uploads/2024/01/Lesefassung-RL-IHATEC-II-gueltig-01.01.2024_V3.pdf, zuletzt abgerufen am 31.03.2026.

– Digitale Testfelder in Häfen²⁷⁰

Zum Zweck der Förderung wird in Nr. 1.7 der diesbezüglichen Richtlinie²⁷¹ ausgeführt: „Damit die Häfen ihre Schlüsselfunktion für die gesamte Volkswirtschaft im Kontext des anwachsenden Umschlagaufkommens weiterhin bewältigen können, soll das Förderprogramm Digitale Testfelder in den Häfen dazu beitragen, eine technische Infrastruktur aufzubauen, die die Erprobung von Innovationen der Logistik 4.0 unter Realbedingungen ermöglicht.“ Hierdurch soll „die weitere Entwicklung der deutschen Häfen zu HighTech-Standorten der Spitzenklasse“ ermöglicht werden (Nr. 1.8).

Festzuhalten bleibt somit, dass eine **ungeschriebene Verwaltungskompetenz** und eine daran anknüpfende **Finanzierungskompetenz** des Bundes insoweit bejaht werden können, wie sich die in Rede stehenden Förderprogramme des Bundes nach den beschriebenen Maßstäben im konkreten Einzelfall als **gesamtstaatliche Wirtschaftsförderung** einordnen lassen.

4.2.3.2.2. Klimaschutz

Fraglich ist, inwieweit darüber hinaus eine Verwaltungs- und Finanzierungskompetenz für Förderprogramme des Bundes besteht, die sich auf Seehäfen beziehen und dabei den Zweck des Klimaschutzes verfolgen.

Dieser Aspekt kommt beispielsweise im Rahmen des Förderprogramms „Klimafreundliche Seeschifffahrt und Häfen“ zum Tragen. Im Rahmen dieses Programms stellt der Bund in einem Zeitraum von vier Jahren insgesamt 400 Millionen Euro aus dem KTF zur Verfügung. Die Bundesmittel sollen der Umsetzung der **nationalen Hafenstrategie**²⁷² des Bundes dienen und „beispielsweise für den Aufbau von Landstrom- und Bunkeranlagen in den Häfen, für Wasserwegen, über die nur emissionsarme Schiffe fahren, und für die Stärkung von Binnenwasserwegen“ verwendet werden.²⁷³ Im Wirtschaftsplan des KTF für das Jahr 2026 (Anlage 3 zu Kapitel 6002 des Bundeshaushalts 2026, Titel 893 13) sind hierfür Ausgaben in Höhe von 50 Millionen Euro veranschlagt.

270 30. Subventionsbericht der Bundesregierung vom 15.09.2025, S. 85, 337 f., abrufbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/30-subventionsbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=7, zuletzt abgerufen am 23.03.2026; Bundeshaushalt 2026, Einzelplan 12, Kapitel 1204, Titel 891 01: 10 Millionen Euro.

271 Förderrichtlinie „Digitale Testfelder in Häfen“ vom 5. November 2020, abrufbar unter: https://www.digitesthafen.de/wp-content/uploads/2026/01/DigiTest-Lesefassung_2026.pdf, zuletzt abgerufen am 31.03.2026.

272 Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV), Die Nationale Hafenstrategie für die See- und Binnenhäfen, Stand: 29. Februar 2024, abrufbar unter: <https://www.publikationen-bundesregierung.de/pp-de/publikationssuche/nationale-hafenstrategie-2309422>, zuletzt abgerufen am 1. April 2026.

273 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Pressemitteilung vom 03.07.2025, abrufbar unter: <https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2025/07/20250703-zitat-400-millionen-euro-fuer-klimafreundliche-schifffahrt-und-haefen.html>, zuletzt abgerufen am 01.04.2026.

Weiterhin sind im **Klimaschutzprogramm 2026** unter anderem „Baukostenzuschüsse für Investitionen in die Schienenwege der nicht bundeseigenen Eisenbahnen“ vorgesehen. Dabei sind auch „Ersatzinvestitionen förderfähig, die von Hafengebühren getätigt werden.“²⁷⁴

Eine Finanzierungskompetenz des Bundes für Förderprogramme, die (auch) auf Klimaschutzmaßnahmen abzielen, ist zunächst insoweit gegeben, als sich die jeweilige Förderung gleichzeitig als gesamtstaatliche Wirtschaftsförderung im bereits beschriebenen Sinne einordnen lässt. In diesem Fall basiert die Finanzierungskompetenz des Bundes auf einer ungeschriebenen Verwaltungskompetenz des Bundes (4.2.3.2.1.). Angesichts der Bedeutung von Seehäfen sowohl für die Volkswirtschaft als auch für den Klimaschutz²⁷⁵ kommt im Rahmen entsprechender Förderprogramme eine gleichzeitige Verfolgung beider Zwecke (Klimaschutz und gesamtstaatliche Wirtschaftsförderung) grundsätzlich in Betracht.²⁷⁶

Eine Finanzierungskompetenz des Bundes für Förderprogramme, die (auch) auf Klimaschutzmaßnahmen abzielen, ist weiterhin insoweit unproblematisch gegeben, als sich die Förderung auf Art. 104b GG stützen lässt (vgl. 4.2.2.2.).

Schwieriger lässt sich die Verwaltungs- und Finanzierungskompetenz für Förderungen des Bundes beurteilen, die sich nicht auf die genannte Vorschrift stützen lassen, sondern auf zuwendungsrechtlicher Grundlage gewährt werden und dabei allein den Zweck des Klimaschutzes verfolgen.

Ekardt/Heß/Rath gehen davon aus, dass sich eine **ungeschriebene Verwaltungskompetenz** des Bundes für den Bereich **Klimaschutz** in bestimmten Fällen aus der **Natur der Sache** ergeben könne.²⁷⁷ Nicht ausreichend sei es hierfür jedoch, „dass eine Zuständigkeit des Bundes zweckmäßig erscheint oder die Finanzkraft des Bundes gegeben ist.“²⁷⁸ Erforderlich sei stattdessen, „dass der Zweck durch eine Verwaltung der Länder überhaupt nicht erreicht werden kann.“²⁷⁹

274 Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMUKN), Klimaschutzprogramm 2026, S. 48, 190 f., abrufbar unter: <https://www.bundesumweltministerium.de/download/klimaschutzprogramm-ksp-2026>, zuletzt abgerufen am 02.04.2026.

275 Vgl. hierzu: Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV), Die Nationale Hafenstrategie für die See- und Binnenhäfen, Stand: 29. Februar 2024, abrufbar unter: <https://www.publikationen-bundesregierung.de/pp-de/publikationssuche/nationale-hafenstrategie-2309422>, zuletzt abgerufen am 1. April 2026.

276 Vgl. hierzu etwa: Förderrichtlinie Innovative Hafentechnologien II (IHATEC II) vom 17. November 2020, Nr. 1.5 („Das Förderprogramm soll insbesondere die Entwicklung innovativer Hafentechnologien fördern, die zur Verbesserung des Klima- und Umweltschutzes beitragen.“), S. 8, abrufbar unter: https://www.innovativehafentechnologien.de/wp-content/uploads/2024/01/Lesefassung-RL-IHATEC-II-gueltig-01.01.2024_V3.pdf, zuletzt abgerufen am 31.03.2026.

277 Ekardt/Heß/Rath, ZUR 2022, 21, 24 f.

278 Ebd., S. 25, unter Verweis auf BVerfGE 22, 180 (216 f.); BVerfGE 41, 291 (312); BVerfGE 11, 6 (17 f.); BVerfGE 11, 89 (99).

279 Ekardt/Heß/Rath, ZUR 2022, 21, 25.

Wie bereits ausgeführt, hat das BVerfG eine Zuständigkeit des Bundes kraft Natur der Sache nur unter engen Voraussetzungen anerkannt (4.2.3.2.). Sie komme nur für Aufgaben in Betracht, die der partikulären Zuständigkeit der Länder a priori entrückte Angelegenheiten des Bundes darstellen und die ihrer Art nach begriffsnotwendig unter Ausschluss anderer Möglichkeiten nur vom Bund in sachgerechter Weise wahrgenommen werden können.²⁸⁰ Diese Voraussetzungen seien nur dann erfüllt, wenn die geförderte Aufgabe eindeutig überregionalen Charakter habe.²⁸¹ Es müsse sich um Bestrebungen handeln, die ihrer Art nach nicht durch ein Land allein wirksam gefördert werden können.²⁸²

Der Umstand, dass im Einzelfall eine Ausführung durch den Bund zweckmäßiger erscheine, begründe noch keine ungeschriebene Verwaltungskompetenz des Bundes.²⁸³ Als nicht ausreichend wird auch die Erwägung angesehen, dass ein bestimmtes Vorhaben die finanziellen Kräfte eines einzelnen Landes übersteige.²⁸⁴ Vielmehr müssten „sich die Länder bei schwer finanzierbaren Aufgaben bemühen, diese gemeinsam und koordiniert zu erfüllen.“²⁸⁵

Aus den genannten Vorgaben leiten *Ekardt/Heß/Rath* Folgerungen für die Frage ab, inwieweit dem Bund eine ungeschriebene Verwaltungskompetenz für den Klimaschutz zukommt. Der Klimawandel stelle zwar „ein überregionales und sogar globales Problem“ dar.²⁸⁶ Dies schließe jedoch für sich genommen eine Wahrnehmung der damit verbundenen Verwaltungsaufgaben durch die Länder nicht aus.²⁸⁷ Eine Verwaltungs- und Finanzierungskompetenz lasse sich etwa dann begründen, wenn in dem fraglichen Bereich „eine Zusammenarbeit zwischen den Ländern scheitert.“²⁸⁸ Als „praktisch wohl noch wichtiger“ werden indes Konstellationen angesehen, in welcher „ein abgestimmtes und länderübergreifendes Vorgehen notwendig“ sei.²⁸⁹

280 BVerfGE 22, 180 (217).

281 Ebd.

282 Ebd.

283 Ebd.

284 Kloepfer, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, 2014, § 3, Rn. 10, mit Verweis auf BVerfGE 12, 205 (251 ff.).

285 Kloepfer, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, 2014, § 3, Rn. 10.

286 Ekardt/Heß/Rath, ZUR 2022, 21, 25.

287 Ebd.

288 Ebd.

289 Ebd.

Ähnlich hat sich auch der Bundesrechnungshof (BRH) in Bezug auf ein Förderprogramm zum natürlichen Klimaschutz in Kommunen positioniert.²⁹⁰ In der entsprechenden Mitteilung werden die konkreten Fördergegenstände in den Blick genommen.²⁹¹ Im Ergebnis verneint der BRH in dem zugrundeliegenden Fall eine ungeschriebene Verwaltungskompetenz kraft Natur der Sache. Dafür fehle „bereits ein bundesweit wirkendes überregionales Konzept für natürlichen Klimaschutz in Kommunen, das die Zuständigkeiten und Bestrebungen der Länder und Kommunen angemessen berücksichtigt.“²⁹² Mit der Förderrichtlinie sei (anders als das zuständige Bundesministerium ausgeführt habe) „gerade keine Koordinierung und bundesweite Vernetzung vorgesehen und möglich.“²⁹³

Hiervon ausgehend besteht für Förderungen im Bereich der Seehäfen, mit denen (allein) Klimaschutzzwecke verfolgt werden, nicht automatisch eine Verwaltungs- und Finanzierungskompetenz des Bundes. Soweit sich die Förderung nicht auf Art. 104b GG stützen lässt und auch keine Einordnung als gesamtstaatliche Wirtschaftsförderung in Betracht kommt, ist vielmehr anhand des **konkreten Fördergegenstands** zu beurteilen, **ob sich unter dem Aspekt des Klimaschutzes eine ungeschriebene Verwaltungskompetenz des Bundes kraft Natur der Sache ergibt**. Dies setzt voraus, dass die in Rede stehende Angelegenheit nicht durch ein Land allein oder mehrere Länder gemeinsam wirksam gefördert werden kann.

4.2.3.2.3. Verteidigung

Eine weitere Finanzierungskompetenz des Bundes für den Ausbau und die Unterhaltung von Seehäfen könnte sich unter dem Gesichtspunkt der Verteidigung ergeben. So ist im Einzelplan 14 (Bundesministerium der Verteidigung) des Bundeshaushalts 2026 ein Betrag von insgesamt 1,35 Milliarden Euro für den Ausbau des Hafengeländes Bremerhaven vorgesehen.²⁹⁴ Laut den hierzu vorliegenden Pressemitteilungen und weiteren öffentlich zugänglichen Informationen soll der Betrag der „Verwirklichung einer leistungsfähigen, militärisch nutzbaren Hafeninfra- und

290 BRH, Abschließende Mitteilung an das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz über die Prüfung „Richtlinie über den Einsatz von Bundesmitteln im Rahmen der Förderung des Natürlichen Klimaschutzes in Kommunen“ S. 11 ff., abrufbar unter: https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2024/richtlinie-klimaschutz-kommunen-1-voll-text.pdf?__blob=publicationFile&v=4, zuletzt abgerufen am 01.04.2026.

291 Ebd., S. 13.

292 Ebd. S. 12.

293 Ebd., S. 15 f.

294 Vgl. Bundeshaushalt 2026, Einzelplan 14, Kapitel 1408, Titel 891 41 – Zuschüsse für Investitionen an öffentliche Unternehmen. Im Haushaltsentwurf 2026 waren für diesen Titel noch Ausgaben in Höhe von 11 Millionen Euro vorgesehen. Im Bundeshaushalt 2026 sind unter diesem Titel nunmehr Ausgaben in Höhe von 161 Millionen Euro und für die Jahre 2027 bis 2031 ist eine Verpflichtungsermächtigung in Höhe von 1,2 Milliarden Euro veranschlagt. Der unter dem Titel 891 41 im Bundeshaushalt 2026 veranschlagte Betrag ist somit insgesamt 1,35 Milliarden Euro höher als der im Haushaltsentwurf 2026 veranschlagte Betrag. In den diesbezüglichen Erläuterungen heißt es: „Mehr wegen Ausbau des Hafengeländes Bremerhaven.“

Hafensuprastruktur in Bremerhaven“ dienen.²⁹⁵ Hintergrund der Finanzierung durch den Bund ist somit das Bestreben, einen zivilen Seehafen (auch) militärisch nutzen zu können.

Fraglich ist, ob die Finanzierung ziviler Seehäfen durch den Bund unter dem Gesichtspunkt der Verteidigung verfassungsrechtlich zulässig ist. Nach dem bereits beschriebenen Konnexitätsprinzip setzt eine entsprechende Finanzierungskompetenz des Bundes zunächst dessen Verwaltungskompetenz für den jeweiligen Bereich voraus.

Nach **Art. 87a Abs. 1 GG** stellt der Bund Streitkräfte zur Verteidigung auf. Ihre zahlenmäßige Stärke und die Grundzüge ihrer Organisation müssen sich aus dem Haushaltsplan ergeben. Nach **Art. 87b Abs. 1 GG** wird die Bundeswehrverwaltung in bundeseigener Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau geführt (Satz 1). Sie dient den Aufgaben des Personalwesens und der unmittelbaren Deckung des Sachbedarfs der Streitkräfte (Satz 2). Aufgaben der Beschädigtenversorgung und des Bauwesens können der Bundeswehrverwaltung nur durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, übertragen werden (Satz 3).

In Bezug auf **Bundesmarinehäfen** wird in der Literatur ausgeführt, dass diese (auch) als Marinestützpunktkommandos fungierten.²⁹⁶ Sie seien Instrumente der militärischen Kernaufgabe der Bundeswehr und dienten der den Streitkräften zugewiesenen Verteidigungsaufgabe.²⁹⁷ Sie gehörten somit als Marinestützpunktkommandos zu den „Streitkräften“ im Sinne von Art. 87a GG.²⁹⁸ Demgegenüber gehöre **„die Liegenschaftsverwaltung – insbesondere für Bau, Unterhaltung und Betrieb von Hafenanlagen – zur Bundeswehrverwaltung gemäß Art. 87b GG“**.²⁹⁹ Hinsichtlich der beschriebenen Aufgaben seien „die Bundesmarinehäfen einzigartig und können daher nicht mit anderen deutschen Seehäfen verglichen (bzw. durch einen solchen ersetzt) werden.“³⁰⁰ Die

295 Freie Hansestadt Bremen, Pressemitteilung vom 13.11.2025, abrufbar unter: <https://www.senatspressestelle.bremen.de/pressemitteilungen/1-35-milliarden-euro-fuer-haefen-in-bremerhaven-477029>; ähnlich: Stadt Bremerhaven, Pressemitteilung vom 14.11.2025, abrufbar unter: <https://www.bremerhaven.de/de/aktuelles/1-35-milliarden-vom-bund-ob-grantz-dankt-allen-beteiligten.172176.html>; Kleine Anfrage der Abgeordneten Claudia Müller, Swantje Henrike Michaelsen, Dr. Konstantin von Notz, Dr. Irene Mihalic, Sara Nanni, Robin Wagener, Leon Eckert, Dr. Kirsten Kappert-Gonther, Julian Joswig, Dr. Katrin Uhlig und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 18.03.2026, BT-Drs. 21/4768, S. 2, abrufbar unter: <https://dserver.bundes-tag.de/btd/21/047/2104768.pdf>, jeweils zuletzt abgerufen am 07.04.2026.

296 Hoffmann, Infrastrukturfinanzierung des Bundes – Denkanstoß zu den Hafenlasten in den Bund-Länder-Beziehungen, 2010, S. 189.

297 Ebd.

298 Ebd.

299 Ebd. (Hervorhebung nur hier); ähnlich: Bundesministerium der Verteidigung (BMVg), Weißbuch zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage und Zukunft der Bundeswehr, 1994, S. 131. Darin wird ausgeführt, dass die (damalige) „Abteilung Unterbringung, Liegenschafts-, und Bauwesen“ im BMVg dafür verantwortlich sei, „den gesamten Infrastrukturbedarf der Bundeswehr und der NATO-Einrichtungen in Deutschland zu decken.“ Bedarf bestehe unter anderem an „Kasernen, Depots, Flugplätzen, Häfen, Krankenhäusern, Schulen und Übungsanlagen [...]“.

300 Ebd., S. 189 f.

Verwaltungskompetenz des Bundes für Bundesmarinehäfen ergebe sich aus Art. 87a GG und 87b GG.³⁰¹

Während sich der Bau, der Ausbau und die Unterhaltung von Bundesmarinehäfen nach den vorstehenden Ausführungen der geschriebenen Verwaltungskompetenz des Bundes nach Art. 87b GG zuordnen lässt, scheidet eine entsprechende Zuordnung für zivile Seehäfen grundsätzlich aus.

Fraglich ist jedoch, ob eine **ungeschriebene Verwaltungskompetenz** des Bundes für zivile Seehäfen angenommen werden kann, soweit diese Seehäfen Verteidigungszwecken dienen sollen. In Betracht kommt insoweit eine ungeschriebene Bundeskompetenz **kraft Sachzusammenhangs**. Eine solche wird dann angenommen, „wenn eine dem Bund ausdrücklich zugewiesene Gesetzgebungs- oder Verwaltungszuständigkeit verständigerweise nicht wahrgenommen werden kann, ohne dass eine nicht ausdrücklich zugewiesene andere Verwaltungszuständigkeit mit wahrgenommen wird.“³⁰² „Ein Übergreifen in eine nicht ausdrücklich zugewiesene Verwaltungszuständigkeit“ müsse somit „unerlässliche Voraussetzung für die Wahrnehmung einer dem Bund zugewiesenen Kompetenz sein.“³⁰³ Eine solche ungeschriebene Verwaltungskompetenz soll daher dann in Betracht kommen, wenn eine ausdrücklich zugewiesene Kompetenz vom Bund nur wirksam und wirtschaftlich ausgeübt werden kann, wenn er zugleich eine ihm nicht zugewiesene Materie finanziert.³⁰⁴

Für eine ungeschriebene Verwaltungskompetenz des Bundes kraft Sachzusammenhangs in Bezug auf zivile Seehäfen, die (auch) Verteidigungszwecken dienen sollen, könnte Folgendes sprechen: Sofern durch den Ausbau ziviler Seehäfen zusätzlich eine militärische Nutzung dieser Häfen ermöglicht werden soll, dienen die damit verbundenen Maßnahmen – sofern sie aus militärischer Sicht erforderlich sind – (auch) dazu, den Sachbedarf der Streitkräfte zu decken. Hinsichtlich des mit dem Hafenausbau verfolgten Zwecks besteht daher ein enger Zusammenhang zu den in Art. 87a GG und Art. 87b GG vorgesehenen Verwaltungskompetenzen des Bundes. Als Alternative zur Nutzung ziviler Seehäfen für militärische Zwecke käme lediglich der Aufbau eigener Infrastruktur durch den Bund für dieselben Zwecke in Betracht. Diesbezüglich könnte sich im Einzelfall die Frage stellen, ob ein solches Vorgehen (etwa angesichts der örtlichen Gegebenheiten) gleichermaßen geeignet ist, den angestrebten militärischen Zweck zu erreichen. Zudem könnte der Einwand erhoben werden, dass es unwirtschaftlich erschiene, wenn der Bund für militärische Nutzung von Seehäfen neue Infrastruktur aufbauen müsste (welche er dann auch finanzieren dürfte), obwohl die Möglichkeit bestünde, bereits bestehende zivile Seehäfen nach entsprechendem Ausbau für den genannten Zweck zu nutzen.

301 Ebd., S. 190. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für Bundesmarinehäfen wird aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG abgeleitet.

302 Brockmeyer, in: Festschrift für Klein 1994, S. 633, 638; ähnlich Heintzen, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 8. Auflage 2025, Art. 104a GG, Rn. 32 sowie Schulte, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Stand: Mai 2020, Art. 104a GG, Rn. 38, anknüpfend an BVerfG, Rechtsgutachten vom 16. Juni 1954 – 1 PBvV 2/52, BVerfGE 3, 407, 421.

303 Brockmeyer, in: Festschrift für Klein 1994, S. 633, 638, mit Verweis auf BVerfGE 12, 205; 15, 1.

304 Ebd.; ähnlich: Heintzen, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 8. Auflage 2025, Art. 104a GG, Rn. 32.

Gegen eine ungeschriebene Verwaltungskompetenz des Bundes kraft Sachzusammenhangs in Bezug auf zivile Seehäfen, die (auch) Verteidigungszwecken dienen sollen, ließe sich dagegen Folgendes anführen: In der Literatur wird davon ausgegangen, dass ungeschriebene Verwaltungs- und damit Finanzierungskompetenzen des Bundes „eigentlich eine Ausnahme“ bilden müssten, „keinesfalls aber eine weite Auslegung zulassen“.³⁰⁵ Die erstgenannte Position könnte jedoch zu einer erheblichen Ausweitung von (Mit-)Finanzierungskompetenzen des Bundes führen. So ließe sich etwa die Überlegung anstellen, dass sämtliche Bestandteile der Infrastruktur der Länder und Kommunen, welche auch militärisch nutzbar sind (etwa Landes- und Kreisstraßen), vom Bund mitfinanziert werden dürfen. Dies könnte zu einer Reihe von (verfassungsrechtlich nicht ausdrücklich normierten) Mischfinanzierungen führen, was vor dem Hintergrund der im GG grundsätzlich vorgesehenen Trennung von Bundes- und Landeskompetenzen bedenklich erschiene.

Der vorgenannte Einwand wöge indes weniger schwer, wenn man von einer ungeschriebenen Verwaltungskompetenz des Bundes kraft Sachzusammenhangs unter dem Gesichtspunkt der Verteidigung nur dann ausginge, wenn die fragliche Maßnahme (etwa der Ausbau von ziviler Infrastruktur) **allein aus militärischen Gründen erforderlich** wird. Diesbezüglich könnten sich im Einzelfall allerdings schwierige Abgrenzungsfragen stellen.

Hinsichtlich der Frage, ob eine ungeschriebene Verwaltungskompetenz des Bundes kraft Sachzusammenhangs für zivile Seehäfen angenommen werden kann, soweit diese Seehäfen zusätzlich militärischen Zwecken dienen sollen, sind somit **unterschiedliche Positionen** denkbar. Bejaht man diesbezüglich eine ungeschriebene Verwaltungskompetenz des Bundes kraft Sachzusammenhangs, ist auf Grundlage dieser Position nach dem Konnexitätsprinzip (Art. 104a Abs. 1 GG) auch eine Finanzierungskompetenz des Bundes zu bejahen. Verneint man dagegen eine Verwaltungskompetenz des Bundes, ist dementsprechend auch die Finanzierungskompetenz zu verneinen. Da ein mit der hier in Rede stehenden Konstellation vergleichbarer Fall bisher nicht vom BVerfG erörtert wurde, kann eine abschließende Beurteilung an dieser Stelle nicht erfolgen.

4.2.3.3. Zwischenergebnis

Festzuhalten bleibt somit, dass der Bund im Bereich der Seehäfen unter den Voraussetzungen der §§ 23, 44 BHO sowie der diesbezüglichen Regelungen der VV-BHO Zuwendungen gewähren darf, soweit er in Anbetracht des konkreten Fördergegenstandes über eine **Finanzierungskompetenz** verfügt. Dies setzt nach dem Konnexitätsprinzip eine (geschriebene oder ungeschriebene) Verwaltungskompetenz des Bundes voraus (4.2.3.1. und 4.2.3.2.).

Eine ungeschriebene Verwaltungskompetenz und eine daran anknüpfende Finanzierungskompetenz des Bundes lassen sich insoweit bejahen, als sich die in Rede stehenden Zahlungen des Bundes im Einzelfall als **gesamtstaatliche Wirtschaftsförderung** einordnen lassen (4.2.3.2.1.).

Sofern mit den Zahlungen **Klimaschutzzwecke** verfolgt werden, ist anhand des konkreten Fördergegenstands zu beurteilen, ob sich eine ungeschriebene Verwaltungskompetenz des Bundes kraft Natur der Sache ergibt. Dies setzt voraus, dass die in Rede stehende Angelegenheit nicht

305 Brockmeyer, in: Festschrift für Klein 1994, S. 633, 639.

durch ein Land allein oder durch mehrere Länder gemeinsam wirksam gefördert werden kann (4.2.3.2.2.).

Hinsichtlich der Frage, ob eine ungeschriebene Verwaltungskompetenz des Bundes kraft Sachzusammenhangs für zivile Seehäfen angenommen werden kann, soweit diese Seehäfen zusätzlich **militärischen Zwecken** dienen sollen, sind unterschiedliche Positionen denkbar (4.2.3.2.3.).

5. Fazit

Auf Bundes- und Landesebene besteht eine Reihe von einfachgesetzlichen Regelungen, welche für den Betrieb von Seehäfen relevant sind und zum Teil auch Zuständigkeitsfragen innerhalb der Länder (etwa die Bestimmung der Hafenbehörden) regeln (2.).

Die Verteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern in Bezug auf Seehäfen ergibt sich jedoch aus dem GG (3. und 4.).

Hinsichtlich der **Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen** (3.) lässt sich Folgendes festhalten:

Regelungen über den Bau, Ausbau und Betrieb von Seehäfen fallen in die **Gesetzgebungszuständigkeit der Länder gemäß Art. 70 Abs. 1 GG**. Der Bund hat grundsätzlich keine Kompetenz für das Hafenrecht. Das bedeutet jedoch nicht, dass Seehäfen räumlich insgesamt von bundesrechtlichen Regelungen ausgenommen sind. Vielmehr kann der Bund, sofern ihm das Grundgesetz eine **Gesetzgebungskompetenz** zuweist, auch Sachmaterien regeln, welche Seehäfen – zumindest mittelbar – betreffen.

Eine **räumliche Ausklammerung der Seehäfen** aus dem Gesetzgebungskompetenztitel nimmt die überwiegende Ansicht allerdings für den Bereich des **Wasserverkehrs- und Wasserwegerechts nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 GG** an.

Auch die **Verwaltung der Seehäfen** fällt nach **Art. 30 GG** in die **Kompetenz der Länder**. Zwar sieht Art. 87 Abs. 1 Satz 1, 89 GG für die **Bundeswasserstraßenverwaltung** die obligatorische und für die **Schifffahrtsverwaltung** die fakultative Bundeseigenverwaltung vor. Die Seehäfen sind jedoch nach überwiegender Ansicht von der Vollzugskompetenz nach Art. 89 GG ausgenommen.

Hinsichtlich der **Finanzierungskompetenzen** für Seehäfen (4.) lässt sich Folgendes festhalten:

Ein Blick auf die **geschichtliche Entwicklung der Seehafenfinanzierung** zeigt, dass ein Ausgleich von Hafenlasten bereits auf Grundlage des FAG 1923 in Form einer Zuweisung durch das Reich zugunsten der Länder Hamburg und Bremen erfolgte. In der Bundesrepublik Deutschland war ab 1950 ein Ausgleich von Seehafenlasten im Rahmen des horizontalen Länderfinanzausgleichs (zunächst ebenfalls lediglich zugunsten der Länder Hamburg und Bremen) gesetzlich vorgesehen. Der Kreis der begünstigten Länder wurde im Laufe der Zeit auf Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern ausgeweitet. Nachdem das BVerfG die Berücksichtigung von Seehafenlasten in Form von Sonderlasten als rechtfertigungsbedürftig angesehen und dem Gesetzgeber Prüfungspflichten im Hinblick auf ähnliche Mehrbedarfe auferlegt hatte, regelte dieser den Ausgleich der Seehafenlasten systematisch neu. Dabei wurde eine vertikale Zuweisung von Bundesmitteln an

die Länder vorgesehen und gleichzeitig der Kreis der berechtigten Länder um das Land Schleswig-Holstein erweitert. Nach Änderungen des GG im Rahmen der Föderalismusreform I im Jahr 2006 ließen sich die Zuweisungen des Bundes nicht mehr auf die bisherige verfassungsrechtliche Grundlage (Art. 104a Abs. 4 GG alte Fassung) stützen, und auch die Nachfolgevorschrift (Art. 104b GG) schied als Rechtsgrundlage aus. Vor diesem Hintergrund wurde eine weitere Vorschrift im GG verankert, welche eine Fortführung der genannten Mittelgewährung vorsah (Art. 125c Abs. 2 Satz 2 GG) und die bis heute gilt (4.1.).

Nach **gegenwärtiger Rechtslage** bestehen verschiedene verfassungsrechtliche Grundlagen, auf welche sich eine Gewährung finanzieller Mittel für Seehäfen stützen lässt (4.2.). Im Zentrum steht dabei das **Konnexitätsprinzip** (Art. 104a Abs. 1 GG). Danach knüpft die Finanzierungskompetenz grundsätzlich an die Verwaltungskompetenz an. Die Verwaltungskompetenz für Seehäfen in Form von Handelshäfen (Seehandelhäfen) liegt bei den Ländern. Ausgehend vom Konnexitätsprinzip verfügen die Länder somit diesbezüglich auch über die Finanzierungskompetenz (4.2.1.).

Das GG sieht indes eine Reihe von **Ausnahmen vom Konnexitätsprinzip** vor, welche dem Bund Finanzierungs Kompetenzen auch für solche Bereiche zuweisen, in denen er nicht über eine Verwaltungskompetenz verfügt. Diese Regelungen ermöglichen unter bestimmten Voraussetzungen eine Finanzierung von Seehandelhäfen durch den Bund (4.2.2.).

Eine Ausnahme vom Konnexitätsprinzip bildet zunächst **Art. 125c Abs. 2 Satz 2 GG**, auf dessen Grundlage (in Verbindung mit den einfachgesetzlichen Regelungen des BFinHBRuaG) der Bund den Küstenländern jährlich insgesamt einen Betrag von rund 38,3 Millionen Euro zuweist. Eine Erhöhung des auf dieser Grundlage gewährten Betrages würde eine Verfassungsänderung voraussetzen (4.2.2.1).

Weitere Ausnahmen vom Konnexitätsprinzip bilden **Art. 104b GG** und **Art. 91a GG**. Aus den genannten Vorschriften können sich unter bestimmten Voraussetzungen weitere Fördermöglichkeiten in Bezug auf Seehäfen ergeben (4.2.2.2. und 4.2.2.3). Darüber hinaus bittet der **Bundesrat** die Bundesregierung um Prüfung einer **neuen Gemeinschaftsaufgabe „Häfen“** im Wege einer Verfassungsänderung. Dabei soll (anders als nach Art. 91a GG) auch die Finanzierung von Erhaltungsmaßnahmen in Betracht kommen (4.2.2.3.3.).

Weiterhin kann der Bund im Bereich der Seehäfen unter den Voraussetzungen der §§ 23, 44 BHO sowie der diesbezüglichen Regelungen der VV-BHO **Zuwendungen** gewähren, soweit er in Anbetracht des konkreten Fördergegenstandes über eine **Finanzierungs kompetenz** verfügt. Dies setzt nach dem Konnexitätsprinzip grundsätzlich eine Verwaltungskompetenz des Bundes voraus (4.2.3.1.). Hierfür kommen neben geschriebenen auch ungeschriebene Kompetenzen in Betracht (4.2.3.2.).

Eine ungeschriebene Verwaltungskompetenz des Bundes lässt sich bejahen, wenn sich die in Rede stehenden Zahlungen des Bundes im Einzelfall als **gesamtstaatliche Wirtschaftsförderung** einordnen lassen. Sofern mit den Zahlungen allein **Klimaschutzzwecke** verfolgt werden, ist anhand des konkreten Fördergegenstands zu beurteilen, ob sich eine ungeschriebene Verwaltungskompetenz des Bundes kraft Natur der Sache ergibt. Hinsichtlich der Frage, ob eine ungeschriebene Verwaltungskompetenz des Bundes kraft Sachzusammenhangs für zivile Seehäfen

angenommen werden kann, soweit diese Seehäfen zusätzlich **militärischen Zwecken** dienen sollen, sind unterschiedliche Positionen denkbar.
