

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 281

**Das Verwaltungsrecht der Binnenhäfen
in der Bundesrepublik Deutschland**

Ein Beitrag zum Recht der öffentlichen Einrichtungen

Von

Reinhard Sußner



Duncker & Humblot · Berlin

REINHARD SUSSNER

**Das Verwaltungsrecht der Binnenhäfen
in der Bundesrepublik Deutschland**

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 281

Das Verwaltungsrecht der Binnenhäfen in der Bundesrepublik Deutschland

Ein Beitrag zum Recht der öffentlichen Einrichtungen

Von

Dr. Reinhard Sußner



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1975 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1975 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65
Printed in Germany
ISBN 3 428 03496 1

Vorwort

Das Verwaltungsrecht der Binnenhäfen ist in besonderer Weise geprägt durch die Entwicklung und die Problematik bei der Organisation öffentlicher Leistungseinrichtungen. Die bestehenden privatrechtlichen Organisationsformen öffentlicher Anstalten sind ein Ergebnis des Zerfalls der umfassenden Polizeigewalt im neunzehnten Jahrhundert. Nach der Verengung des Polizeibegriffs auf die Gefahrenabwehr begann in der öffentlichen Verwaltung eine Ökonomisierung und Privatisierung öffentlicher Anstalten. Erst in der Gegenwart widmet sich das verwaltungsrechtliche Schrifttum in grundsätzlicher Weise den Fragen einer richtigen Organisation und Benutzungsordnung öffentlicher Leistungseinrichtungen. Dabei gewinnt die Auffassung an Einfluß, daß die öffentlichen Einrichtungen mit Rücksicht auf ihre institutionelle Gemeinwohlbindung und ihre individualrechtliche Anspruchsgebundenheit die sonderrechtlichen Organisationsformen und Benutzungsordnungen des öffentlichen Rechts erhalten müssen. Dies ist vor allem für die öffentlichen Einrichtungen der Gemeinden erarbeitet worden. Dieselbe Anschauung tritt in den — nach Begründung und Konsequenzen unterschiedlichen — Bemühungen in Erscheinung, privatrechtliche Konstruktionen aus dem Recht der öffentlichen Sachen zu verdrängen. Es wird heute auch die Ansicht vertreten, daß die Verwendung privatrechtlicher Organisations- und Handlungsformen für Einrichtungen der Leistungsverwaltung generell einen Formenmißbrauch darstellt. Die hier veröffentlichte Arbeit, die im Sommersemester 1974 der Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Mannheim als Dissertation vorgelegen hat, fügt sich in die Reihe von Abhandlungen ein, die eine privatrechtliche Verwaltung öffentlicher Einrichtungen problematisieren und sich für deren Publizierung aussprechen.

Die Besonderheit der Arbeit liegt — abgesehen von ihrer gegenständlichen Beschränkung auf das Verwaltungsrecht der Binnenhäfen — darin, daß sie auf einer umfassenden und genauen Sammlung und Auswertung des gegenwärtigen Verwaltungsbestandes beruht. Sie unterscheidet sich durch ihre sachnahen Analysen und Argumente von anderen Publikationen, die die Aufgabe eines Verwaltungsrechts öffentlicher Einrichtungen ausschließlich mit dogmatischen Überlegungen zu bewältigen versuchen. Dies wird der Arbeit eine starke Stellung gegenüber Kritik verschaffen, die mit Sicherheit aus dem Bereich der betroffenen Verwaltung kommen wird. Es wird einer Beobachtung wert sein, welche Aufmerk-

samkeit diejenigen Teile der Arbeit hervorrufen, in denen die Ökonomisierung öffentlicher Binnenhäfen an konkreten Fällen als Denaturierung öffentlicher Leistungseinrichtungen und als privatnützige Verwertung erheblicher öffentlicher Mittel dargestellt wird.

Der Arbeit ist zu wünschen, daß sie als Beitrag zum Recht der öffentlichen Einrichtungen auf einem rechtswissenschaftlich bisher kaum bearbeiteten Verwaltungsgebiet gewürdigt wird und das Interesse an möglichen Verbesserungen im Verwaltungsrecht der Binnenhäfen weckt.

Professor Dr. *Richard Bartlsperger*

Institut für Staats- und Verwaltungsrecht
der Universität Erlangen-Nürnberg

Inhaltsverzeichnis

Erstes Kapitel

Die Problemstellung

§ 1. Der Begriff des „öffentlichen Binnenhafens“	14
I. Der „Hafen“ im gegenwärtigen Meinungsstand	14
1. Die Wortbedeutung	14
2. Die Festlegung des Areals	15
II. Die Definition des „öffentlichen Binnenhafens“	15
§ 2. Der Hafen als wirtschaftliche Unternehmung mit der Berücksichtigung gemeinwirtschaftlicher Interessen in der überkommenen Auf- fassung	16
I. Die formale Rechtspersönlichkeit und die Organisationsstruktur als Indizien für die privatrechtliche Einordnung	16
II. Das gemeinwirtschaftliche Unternehmen	20
§ 3. Die Unstimmigkeiten der „Gemeinwirtschaftlichkeit“	22
I. Das Spannungsverhältnis zwischen einer privatwirtschaftlichen Betriebsführung und der Berücksichtigung von Gemeininteressen	23
II. Die fehlende Bestimmbarkeit des „Gemeininteresses“ und die dar- aus resultierende Disfungibilität des Begriffs	24
§ 4. Die Neubestimmung der Hafenleistung	27
I. Die öffentlich-rechtliche Sachnutzungsbestimmung	28
II. Die sachfremden Analogien zu den Grundgedanken des Energie- wirtschaftsgesetzes oder der Eisenbahn-Verkehrsordnung	30
III. Die Binnenhäfen als Subjekte des öffentlichen Sachenrechts	31

Zweites Kapitel

Die Gegebenheiten in den deutschen Binnenhäfen unter Berücksichtigung des gegenwärtigen Meinungsstandes

§ 1. Die Rechtsverhältnisse beim Bau eines öffentlichen Hafens	33
I. Die Planfeststellung	33

1. Die technische Beschaffenheit des Hafenbeckens als Kriterium für die Rechtsgrundlage des Verfahrens	34
A. Längs- und Parallelhäfen nach §§ 3 Abs. I, 45 Abs. IV Bundeswasserstraßengesetz (Verfahren nach §§ 12 ff. Bundeswasserstraßengesetz)	35
B. Stichhäfen und andere ausgegliederte Häfen (Verfahren nach § 31 Wasserhaushaltsgesetz)	36
2. Das „Wohl der Allgemeinheit“ als Legitimation für das Bauvorhaben	37
A. Die Problematik des „Beurteilungsspielraums“	38
B. Die volkswirtschaftliche Bauwürdigkeit als Parameter für das „Wohl der Allgemeinheit“	40
II. Rechtsschutz und Entschädigung beim Bau eines Hafens	42
1. Die gegenwärtige Handhabung der Immissionsschäden	43
2. Art. 19 Abs. IV Grundgesetz als Maßstab für Abwehransprüche und für öffentliche Ersatzleistungen	45
§ 2. Der Betrieb des Hafens	49
I. Die Organisationsformen	49
1. Die Vielfalt der historisch gewachsenen Verhältnisse	50
2. Die praktischen Motive der öffentlichen Verwaltung bei der Konzeption privatrechtlicher Organisationsformen	51
3. Die typischen Fallgruppen der Hafenbetriebsformen	52
A. Die unselbständigen Sondervermögen der öffentlichen Hand	52
B. Die Einzelformen	53
a) Der Eigenbetrieb	53
b) Der Regiebetrieb nach § 15 Reichshaushaltsordnung	55
C. Hafenbetriebsgesellschaften in den Formen juristischer Personen des Privatrechts	57
a) Die Mehrheitsbeteiligung der öffentlichen Hand	58
b) Das Fehlen privatrechtlichen Eigentums am Betriebsvermögen	59
D. Besonderheiten	60
II. Die Rechtsbeziehungen der Hafenverwaltung	62
1. Das Verhältnis zur öffentlichen Hand bei den privatrechtlich organisierten Betriebsgesellschaften	62
A. Die Darstellung als Konzessionierte	63
B. Die Einstufung als Beliehene	65

2. Das Verhältnis zu den Hafenbenutzern	69
A. Die Hafenverwaltung als Kaufmann des Handelsrechts ..	69
B. Die Rechtsbeziehungen zu den Anliegern im Hafengebiet in den Formen des Privatrechts	72
a) Die Struktur und die Typologie der Verträge	73
b) Der Schutz des Hafengebietes vor Denaturierung	75
C. Die Beziehungen des Hafens zu den Schifffahrtstreibenden ..	77
a) Der herkömmliche Dualismus zwischen öffentlich-recht- lichem und zivilrechtlichem Nutzungsverhältnis	77
b) Allgemeine Benutzungsbedingungen	79
D. Das Gebührenwesen	83
a) Öffentlich-rechtliche Hafenabgaben	83
b) Privatrechtliche Leistungsentgelte (Manipulationsge- bühren)	87
E. Die Hafenbahn im Verbund der Hafenleistungen	89
a) Die Hafenbahn als Eisenbahn des öffentlichen Verkehrs	90
b) Die Hafenbahn als Eisenbahn des nichtöffentlichen Ver- kehrs	92
F. Die Haftung beim Hafenbetrieb	93
a) Die Haftung über §§ 823, 831, bzw. 89, 31 BGB	93
b) Die Haftung der Anlieger	95
 III. Das Sicherheitsrecht im Hafen	 96
1. Die Hafenordnung	96
A. Die Zuständigkeiten für den Erlaß der Hafenordnungen in Ländern und Gemeinden	97
B. Der Regelungsgegenstand der Hafenordnungen	99
a) Die Hafenbehörde	99
b) Anmeldung und Zulassung zum Hafengebiet	101
c) Die Aufrechterhaltung des Hafenverkehrs und des Um- schlags	102
d) Strafvorschriften	102
2. Das Verhältnis des Sicherheitsrechtes im Hafen zu den Zustän- digkeiten auf den Bundeswasserstraßen	103
A. Die Bundeszuständigkeit für die Bundeswasserstraßen	103
B. Die Vereinbarung zur Übertragung der polizeilichen Auf- gaben des Bundes auf die Länder	104
C. Die Aufspaltung in den Weisungsbefugnissen und die Stel- lung der Wasser- und Schifffahrtsdirektionen	105
D. Das Verhältnis der sicherheitspolizeilichen und verwal- tungspolizeilichen Zuständigkeiten zu jenen im Binnenhafen	105

*Drittes Kapitel***Die Einordnung der Binnenhäfen
in das öffentliche Sachenrecht**

§ 1. Der Sachstatus des öffentlichen Binnenhafens	109
I. Die Hafentätigkeit als öffentliche Aufgabe	109
1. Der Begriff des „Öffentlichen“	110
2. Die Hafentätigkeit als öffentliche und staatliche Aufgabe — ein integrierter Teil der allgemeinen Verwaltung	113
II. Die öffentlich-rechtliche Sachnutzungsbestimmung als Qualifika- tionskriterium	117
1. Die öffentlich-rechtliche Verwaltungsträgerschaft	117
2. Die öffentlich-rechtliche Sachherrschaft	119
3. Die öffentlich-rechtliche Sachnutzungsbestimmung	120
III. Der Binnenhafen als öffentliche Sache	122
1. Die Widmung zur öffentlichen Sache	122
2. Der Sachstatus des Binnenhafens als öffentliche Einrichtung ..	124
A. Die Ablehnung des öffentlichen Sachbegriffs der dualisti- schen Auffassung	126
B. Die Divergenz vom zivilrechtlichen Sachbegriff	128
IV. Die Vereinbarkeit des öffentlichen Sachstatus mit dem privatrecht- lichen Eigentum und der zivilistischen Betriebsform der Häfen ..	129
V. Das Verhältnis der öffentlichen Binnenhäfen zum Sachstatus der Wasserstraßen	131
§ 2. Die bestimmungsgemäße Benutzung der öffentlichen Binnenhäfen als Verwaltungsleistung	134
I. Die Rechtsstellung der Hafenbenutzer	136
1. Die grundsätzliche Identität des Benutzungsverhältnisses bei Anliegern und Schifffahrtstreibenden	136
2. Das Benutzungsverhältnis	137
A. Gemeingebrauch und Sondernutzung	137
B. Die Benutzungsordnung der öffentlichen Binnenhäfen als Resultat des Sachstatus	140
C. Das subjektive öffentliche Recht auf Zulassung zur Hafен- benutzung	142
D. Der Rechtsweg im Rahmen des Hafennutzungsverhältnisses	144

II. Einzelne Folgerungen aus dem öffentlich-rechtlichen Einrichtungsstatus	147
1. Die Anliegerverträge	147
A. Die Verträge als öffentlich-rechtliche Verträge	147
B. Die konkrete Behandlung der Verträge bei Rechtskonflikten	150
a) Die Ablehnung genereller zivilrechtlicher Analogien	150
b) Die clausula rebus sic stantibus und die allgemeinen Regeln des Bürgerlichen Gesetzbuches als Grundprinzipien aus der apriorischen Natur des Vertrages	151
2. Das Gebührenwesen	153
A. Die Gleichartigkeit aller im Hafen erhobenen Gebühren ..	153
B. Die Gebührenbemessung unter Berücksichtigung der revidierten Rheinschifffahrtsakte und der Prinzipien des Verwaltungsrechts	154
3. Die Haftung der Hafenverwaltung	157
A. Die öffentlich-rechtliche Haftung aus der Darreichung einer Verwaltungsleistung	157
B. Die Unzulänglichkeiten des derzeitigen Staatshaftungssystems unter der Sicht des Art. 19 Abs. IV Grundgesetz ..	159
 § 3. Rechtspolitische und verwaltungspraktische Folgerungen	 161
I. Die öffentlich-rechtliche Statusqualität der Binnenhäfen als Maßstab für die Verwaltungspraxis	161
II. Die Schaffung flexibler Leistungsstrukturen der öffentlichen Verwaltung	162
 Literaturverzeichnis	 165

Erstes Kapitel

Die Problemstellung

Die öffentlichen Binnenhäfen in der Bundesrepublik Deutschland haben im Rahmen des gesamten Güteraufkommens eine beträchtliche Bedeutung für die Volkswirtschaft. Der Umschlag über die Binnenhäfen steht an zweiter Stelle, nach der Eisenbahn und vor dem Transport mit Kraftwagen¹. Gegenüber 137,1 Mill. t im Jahre 1958² hat sich 1972 das Verkehrsvolumen auf insgesamt 228,5 Mill. t erhöht³. Dessen ungeachtet hat sich die Rechtswissenschaft bislang nicht dazu bereithalten können, die Häfen, als auch deren Tätigkeit, in das Verwaltungsrecht einzuordnen. Die ökonomische Darstellung als „Hafenwirtschaft“⁴ kann für die *rechtswissenschaftliche Abklärung* des Hafens und seiner Leistungen kein Anhaltspunkt sein. Darüber hinaus wäre mit der Etikettierung der Binnenhäfen als wirtschaftliche Unternehmungen der öffentlichen Hand keine Aufhellung in dem „Zwielicht“⁵ um den „rechtlich beinahe farblosen Begriff“⁶ der öffentlichen Einrichtung zu erzielen.

Eindeutig liegen in ihrem rechtlichen Charakter nur die privaten Häfen und die Schutz- und Sicherheitshäfen fest. Soweit ein Hafen lediglich die Funktion hat, den Güterumschlag eines Industriebetriebes durchzuführen, besitzt er die gleiche Stellung wie alle anderen am erwerbswirtschaftlichen Verkehr teilnehmenden Subjekte des Zivilrechts⁷. Die Schutz- und Sicherheitshäfen, die lediglich der Sicherheit der Schifffahrt dienen⁸, sind nach § 1 Abs. IV Nr. 1 WaStrG ohnehin Bestandteile der Bundeswasserstraße und haben damit nur eine technische, aber keine rechtliche Sonderstellung.

¹ *Brohm*, S. 81.

² *Kirschke*, Binnenhäfen, S. 4.

³ Das sind ca. 23 % des gesamten Güterverkehrs (988,8 Mill. t). Im Vergleich lag nur das Aufkommen der Eisenbahnen (352,8 Mill. t) höher, während über Kraftwagen (192,9 Mill. t) oder die Seeschifffahrt (127,9 Mill. t) erheblich weniger befördert wurde.

⁴ *Feuchter*, S. 85.

⁵ *Köttgen*, S. 56.

⁶ *Ossenbühl*, DVBl. 1973, S. 289 ff. (S. 289).

⁷ Als Kaufmann nach den §§ 1, 2, 5 oder 6 HGB.

⁸ *Bergdolt*, S. 188.

Als Gegenstand der Untersuchung verbleiben demnach nur die *öffentlichen Verkehrs- und Umschlagshäfen*⁹. Auch wenn die Seehäfen durchaus am Binnenverkehr teilnehmen¹⁰, so müssen diese ebenfalls ausscheiden; denn sie haben kaum Gemeinsamkeiten mit den Binnenhäfen, sondern stellen jeweils in sich geschlossene, besondere Einheiten dar¹¹.

§ 1. Der Begriff des „öffentlichen Binnenhafens“

I. Der „Hafen“ im gegenwärtigen Meinungsstand

1. Die Wortbedeutung

Um die öffentlichen Verkehrs- und Umschlagshäfen einordnen zu können, muß zunächst der *Begriff* des „Hafens“ umrissen werden.

Nach der Rechtsprechung des Preußischen Oberverwaltungsgerichtes ist ein Hafen „eine Anlage im oder am Wasserlauf nur dann, wenn sie, insbesondere durch Einrichtungen wie Molen und dergleichen, Wasserfahrzeugen, und zwar in der Regel einer Mehrzahl von solchen, die Möglichkeit bieten soll, gesichert vor Wetter, Flut und Eisgang zu ankern und zu wenden, bei Verkehrshäfen auch zu löschen und zu laden“¹². Im Gefolge dieser Entscheidung beschränkte man sich auch weiterhin darauf, bei der Definition des Hafens auf technische Gesichtspunkte abzustellen¹³, wie das im allgemeinen Sprachgebrauch ohnehin der Fall ist¹⁴. Wie schon die nur an technischen Merkmalen orientierte Festlegung des Hafens keinen Vorteil im Sinne einer funktionalen Bestimmung bringt¹⁵, ist überdies die abstrakte Beschreibung in dieser Weise nicht brauchbar. Ob man auf die Verbindungslinie von Molenkopf zu Molenkopf abstellt oder auf die Einheit des fließenden Wassers mit dem im Hafenbecken —¹⁶ man gelangt hierdurch noch nicht einmal mit hinreichender Sicherheit zur Umgrenzung des Hafengebietes.

⁹ Diese dienen daneben aber auch dem Schutz und der Sicherheit der Schifffahrt.

¹⁰ *Kirschke*, Binnenhäfen, ZfB 6, 1959, S. 15 (Sonderdruck).

¹¹ *Bergdolt*, S. 96.

¹² *PROVGE* 94, S. 159 ff. (S. 159).

¹³ *Friesecke*, Bundeswasserstraßengesetz, Rn 4 zu § 45 (S. 376); *Friesecke*, Häfen, ZfW 1962/63, S. 150 ff. (S. 151); *Giese*, S. 300; *Stier-Somlo/Elster*, S. 88; *Fleischmann*, S. 305.

¹⁴ *Der große Brockhaus*, 5. Band, Gp-Iz, S. 178.

¹⁵ Vgl. hierzu unten § 4.

¹⁶ *Friesecke*, Bundeswasserstraßengesetz, Rn 5 zu § 45 (S. 377).

2. Die Festlegung des Areals

Betrachtet man etwa die weit verzweigten und aufgegliederten Hafenanlagen der Häfen Duisburg-Ruhrort oder Düsseldorf¹⁷, so ist die theoretische Beschreibung des Areals nach einer abstrakten, technischen Regel unmöglich. Es erscheint hingegen sinnvoller, bei der geographischen Definition eines Hafens auf konstitutive, nicht aber technische Merkmale abzustellen¹⁸. Hierbei ergibt sich noch nicht einmal die Notwendigkeit zum Abschluß koordinationsrechtlicher Verträge zwischen den beteiligten Hoheitsträgern¹⁹, sondern es besteht regelmäßig die Möglichkeit, auf bereits erfolgte Festlegungen Bezug zu nehmen: In den Hafenordnungen ist eine genaue Abgrenzung des Geltungsbereiches getroffen²⁰. Weiterhin kann die Erstreckung der privatrechtlichen Eigentumsverhältnisse am Hafengelände herangezogen werden²¹.

II. Die Definition des „öffentlichen Binnenhafens“

So notwendig die hinreichende Bestimmbarkeit des Hafengebietes auch ist, kann hieraus doch noch keine Aussage über die Rechtsnatur des öffentlichen Binnenhafens gewonnen werden. Die Wesensbestimmungen in der ohnehin spärlichen Literatur sind unergiebig und überwiegend tautologisch. Zwar ist man sich darin einig, daß ein öffentlicher Hafen vorliege, wenn das sogenannte „Jedermann-Prinzip“ gelte²², doch folgert man dann wiederum die Verbindlichkeit dieses Grundsatzes aus der Öffentlichkeit des Hafens²³. Es ist kein Ausweg aus diesem Dilemma, dem Begriff des „öffentlichen Hafens“ jeglichen Rechtscharakter abzuspochen²⁴. Die Abhängigkeit des subjektiven Abfertigungs-

¹⁷ *Handbuch der deutschen Binnenhäfen*, S. 168 und S. 142 (Luftaufnahmen).

¹⁸ *Friesecke* (Bundeswasserstraßengesetz, Rn 5 [S. 377]) räumt diese Notwendigkeit zumindest für schwierige Verhältnisse ein.

¹⁹ Vgl. *Apelt*, AöR 84, 1959, S. 249 ff. (S. 254); *Stern*, Vertrag, VerwArch 49, 1958, S. 106 ff. (S. 147).

²⁰ z. B.: § 1 der Hafenordnung für den Hafen Passau v. 19. Mai 1965 (auf Grund des Art. 60 des BayWG v. 26. Juli 1962, GVBl. S. 143); § 1 i. V. m. § 38 der Hafen- und Ländeordnung des Hafens Regensburg v. 12. Juli 1962 (Rechtsgrundlage wie vor, Amtsblatt der Regierung der Oberpfalz S. 59); § 1 der Hafenverordnung für den Hafen Wesseling/Godorf (auf Grund des § 35 Abs. III des Wassergesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen vom 22. Mai 1962/GV. NW. S. 235/SGV. SW. 77); ebenso (mit gleicher Rechtsgrundlage) für die Häfen Köln, Bonn, Münster, Krefeld, Mülheim, Kleve, Essen u. a.

²¹ § 1 der Hafenordnungen für den Hafen Neuß (§ 35 Abs. III LWG NW, GV. NW. 1962, S. 235).

²² Das „Jedermann-Prinzip“ ist die populäre Formulierung für das subjektive Recht auf Zulassung zur Abfertigung im Hafen.

²³ *Krome*, Binnenhafen, ZfB (Sonderdruck) 6, 1959; *Kirschke*, Tarifwesen, DVBl. 1956, S. 430 ff. (S. 430); *Trimter*, DVBl. 1965, S. 22 ff. (S. 22).

²⁴ *Krome*, Binnenhafen, ZfB (Sonderdruck) 6, 1959.