

RECHTSGUTACHTEN

VERFASSUNGSRECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN EINER MITFINANZIERUNG DER SEEHAFENLASTEN DURCH DEN BUND

von

Prof. Dr. Johannes Hellermann Lehrstuhl für öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht
Fakultät für Rechtswissenschaft Universität Bielefeld

im Auftrag der

IHK Nord – Arbeitsgemeinschaft Norddeutscher Industrie- und Handelskammern e.V.

Fertigstellung des Gutachtens: Juli 2026

Veröffentlichung durch die IHK Nord: August 2026

Die IHK Nord ist der Zusammenschluss von 13 Industrie- und Handelskammern in den fünf norddeutschen Bundesländern Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein. Zu ihren Arbeitsschwerpunkten zählen die Maritime Wirtschaft und der Seeverkehr, die Energie- und Industriepolitik, der Tourismus, die Ernährungswirtschaft sowie die Außenwirtschaft.

IHK Nord | Arbeitsgemeinschaft Norddeutscher Industrie- und Handelskammern e.V.

Adolphsplatz 1 | 20457 Hamburg | T 040 36138 448 | M zuehlke@ihk-nord.de | www.ihk-nord.de

Die Inhalte dieser Publikation dürfen unter Angabe der Quelle zitiert, vervielfältigt und verbreitet werden. Bei Zitaten, auszugsweiser Nutzung oder sonstiger Verwendung ist die IHK Nord als Auftraggeber des Gutachtens zu nennen. Änderungen, Bearbeitungen oder eine kommerzielle Nutzung bedürfen der vorherigen schriftlichen Zustimmung der IHK Nord.

**Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen
einer Mitfinanzierung der Seehafenlasten durch den Bund**

Rechtsgutachten

von

Prof. Dr. Johannes Hellermann
Lehrstuhl für öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht
Fakultät für Rechtswissenschaft
Universität Bielefeld

im Auftrag der

Industrie- und Handelskammer Nord
Arbeitsgemeinschaft
Norddeutscher Industrie- und Handelskammern

Juli 2026

GLIEDERUNG

A.	Ausgangslage und Gutachtenauftrag	1
I.	Sach- und Rechtslage	1
1.	Sachverhalt	1
2.	Entwicklung der bundesstaatlichen Mitfinanzierung der Seehafenlasten	2
II.	Untersuchungsauftrag.....	7
B.	Rechtsgutachtliche Überlegungen	8
I.	Einfachrechtliche Regelungsmöglichkeiten	9
1.	Bund-Länder-Finanzausgleich.....	9
a.	Horizontaler Finanzausgleich	9
b.	Vertikaler Finanzausgleich.....	10
2.	Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität (Art. 143h GG).....	12
a.	Bundesanteil (Art. 143h Abs. 1 GG)	12
b.	Länderanteil (Art. 143h Abs. 2 GG).....	14
3.	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG)	16
4.	Bundesinvestitionshilfen	16
a.	Art. 104b GG	17
aa.	Besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden.....	17
bb.	Förderzweck der Wirtschaftsförderung.....	18
cc.	Bundesgesetzgebungskompetenz	19
(1)	Kompetenzen mit Meeresbezug, insbes. Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 GG	19
(2)	Seehafenrecht als Recht der Wirtschaft (Art. 74 Abs. Nr.11 GG).....	20
(3)	Spezifische, sachlich begrenzte Bundesgesetzgebungszuständigkeiten ...	21
dd.	Ausgestaltung von Bundesinvestitionshilfen	22
b.	Art. 125c Abs. 2 S. 2 GG.....	23
aa.	Verfassungsmäßigkeit des Seehafenfinanzierungsgesetzes zum Zeitpunkt seines Erlasses	23
bb.	Bedeutung der Fortgeltungsanordnung nach Art. 125c Abs. 2 S.2 GG	24
(1)	Bedeutung des Verweises auf die Rechtslage vom 1. September 2006....	24
(2)	Gegenschluss aus Art. 125c Abs. 2 S. 3 GG?	25
(3)	Bedeutung von „Fortgeltung“	27
aaa.	Keine Versteinerung der Gesetzgebung	28
bbb.	Reichweite der aus der Fortgeltungsanordnung folgenden Änderungsbefugnis.....	31
(4)	Voraussetzungen einer Erweiterung der fortgeltenden Bundesinvestitionshilfen	32
cc.	Zulässigkeit einer Erhöhung der Seehafeninvestitionshilfen nach Art. 104a Abs. 4 GG a.F.....	33

III

II.	Regelungsmöglichkeiten auf verfassungsrechtlicher Ebene	34
1.	Bund-Länder-Finanzausgleich.....	34
2.	Gemeinschaftsaufgabe.....	35
3.	Bundesinvestitionshilfe	36
4.	Besondere Finanzierungsregelung.....	37
C.	Schluss.....	38
I.	Ergebnisse nach geltender Verfassungslage.....	38
II.	Ergebnisse zu möglichen Verfassungsänderungen.....	39

GUTACHTEN

Gegenstand des vorliegenden Rechtsgutachtens sind die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für eine Beteiligung des Bundes an den Finanzierungslasten, die die deutschen Seehäfen zulasten der Küstenländer begründen.

A. Ausgangslage und Gutachtauftrag

I. Sach- und Rechtslage

1. Sachverhalt

Die von der Bundesregierung im Jahr 2024 vorgelegte Nationale Hafenstrategie für die See- und Binnenhäfen zählt in Deutschland 20 Seehäfen an Nord- und Ostsee.

BT-Drs. 20/10900, S. 4.

Diese liegen auf dem Gebiet der fünf Küstenländer Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen sowie Schleswig-Holstein. In der Hand dieser Länder oder von ihnen gesetzlich beauftragter Stellen liegt ganz überwiegend auch der Betrieb der Hafeninfrastrukturen dieser Seehäfen.

In den Seehäfen ist in den zurückliegenden Jahren ein sehr erheblicher Sanierungsbedarf entstanden. Der Zentralverband der deutschen Seehafenbetriebe (ZDS) kommt in einem Positionspapier vom 23. Juni 2025 auf der Grundlage einer Abfrage bei seinen Mitgliedsunternehmen auf einen prioritären, mittelfristigen Investitionsbedarf in Höhe von rund 15 Mrd. Euro.

ZDS, Konkrete Finanzierungsbedarfe der deutschen Seehafenbetriebe, abrufbar unter: <https://zds-seehaefen.de/wp-content/uploads/2023/06/ZDS-Position-Infrastrukturfinanzierung.pdf> (abgerufen am 14. Juli 2026).

Diese Annahme eines sehr erheblichen Investitionsbedarfs ist – soweit ersichtlich – allseits unbestritten. Ihr haben sich sowohl die CDU- wie auch die SPD-Fraktionen der norddeutschen Landesparlamente in Positionspapieren angeschlossen, und sie wird im politischen Raum auch vom Bund und von den anderen Ländern geteilt.

Dabei kommt den Seehäfen, wie die Bundesregierung in ihrer Nationalen Hafenstrategie für die See- und Binnenhäfen festgestellt hat, in verschiedenen Hinsichten nationale Bedeutung zu. Hervorgehoben werden zunächst und vor allem die wirtschaftliche Bedeutung,

BT-Drs. 20/10900, S. 4: „Im Gegensatz zu den USA und China, die über große Heimatmärkte verfügen, hängt der Erfolg deutscher Unternehmen jedoch maßgeblich vom Import von Rohstoffen und Vorprodukten sowie vom Export von Gütern ab. Die deutschen See- und Binnenhäfen haben als Knotenpunkte der maritimen und kontinentalen Lieferketten eine sehr hohe wirtschaftliche und strategische Bedeutung. Sie versorgen Deutschland und Teile Europas, ermöglichen den wichtigen Außenhandel und bilden damit eine unverzichtbare Grundlage für unseren Wohlstand. ... Mehrere Hundert Hafenunternehmen erledigen den Umschlag, die Lagerung und den Weitertransport von Gütern. See- und Binnenhäfen verknüpfen verschiedene Verkehrsträger für den Güter- und Warenverkehr und sichern so die Versorgung von Industrie, Handel und Bevölkerung.“

sodann die verteidigungspolitische Relevanz

BT-Drs. 20/10900, S. 4: „Zu Zwecken der Landes- und Bündnisverteidigung, insbesondere im Krisen-, Spannungs- und Verteidigungsfall, sind Häfen ein entscheidender Teil der Verkehrsinfrastruktur, der einerseits zur Aufrechterhaltung des regulären und ungehinderten Verkehrsflusses sowie Umschlags von zivilen Gütern beiträgt, andererseits für die Verlegung von Personal und Material der Bundeswehr und verbündeter Streitkräfte zwingend erforderlich ist. Daher kommt ihnen vor dem Hintergrund der aktuellen sicherheitspolitischen Lage, aber auch für die langfristige nationale Resilienz im Bündnis, eine besondere Bedeutung zu.“

und schließlich ihr energiepolitischer Stellenwert.

BT-Drs. 20/10900, S. 4: „Ein Ausbau der deutschen Seehäfen, abgestimmt auf die vielfältigen Bedarfe und notwendigen Funktionen für die Energiewendetechnologien, ist somit ein zentrales Ziel der Nationalen Hafenstrategie.“

2. Entwicklung der bundesstaatlichen Mitfinanzierung der Seehafenlasten

Dieser nationalen Bedeutung korrespondiert, dass – wie auch das Bundesverfassungsgericht in seiner ersten großen Finanzausgleichsentscheidung vom 24. Juni 1986 festgestellt hat –

BVerfGE 72, 330 (413): Die Berücksichtigung der Sonderbelastungen aus der Unterhaltung und Erneuerung von Seehäfen „ist traditioneller Bestandteil der Regelung des Finanzausgleichs zwischen den Ländern im deutschen Finanzverfassungsrecht“.

die Küstenländer von den bei ihnen anfallenden Sonderbelastungen aus der Unterhaltung und Erneuerung ihrer Seehäfen seit der Weimarer Zeit in unterschiedlicher Form, jedoch ununterbrochen bundesstaatliche Entlastung erfahren haben.

Schon nach dem Finanzausgleichsgesetz von 1923 konnten Reichszuschüsse gezahlt werden, wenn Länder oder Gemeinden Unternehmungen auf wirtschaftlichem Gebiet betrieben, deren Bedeutung sich auf das ganze Reichsgebiet oder auf einen größeren Teil des Reichs über die Grenzen eines Landes hinaus erstreckte. Auf dieser Grundlage erhielten Bremen und Hamburg, deren Häfen als solche Unternehmungen galten, zweckgebundene Zuschüsse des Reichs in Höhe von 50 % der aus den Haushalten Bremens und Hamburgs getragenen Hafenkosten.

Vgl. Koriath, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, 1997, S. 599 Fn. 632; Wieland, Gutachten zur Neugestaltung der Finanzbeziehungen zur Stärkung des Föderalismus im vereinten Deutschland unter besonderer Berücksichtigung des Landes Bremen, in: Der Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen (Hrsg.), Neuordnung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern und ihre Auswirkungen auf das Land Bremen, 1993, S. 161 (168).

Später wurden diese vertikalen Zahlungen des Reiches in das System der Reichsüberweisungssteuern integriert, indem Bremen und Hamburg bei den Überweisungen aus den Reichssteuern, insbesondere der Einkommensteuer, mit Rücksicht auf die Hafenlasten begünstigt wurden.

Vgl. Peffekoven, Berücksichtigung der Seehafenlasten im Länderfinanzausgleich?, FinArch 1988, 397 (399 f.).

Nachdem auch unter dem Grundgesetz zunächst der Bund die Seehafenlasten der Hansestädte Bremen und Hamburg weiterhin in Form von vertikalen Zuweisungen bezuschusst hatte, ging mit dem Finanzausgleichsgesetz 1950 – unter expliziter Anerkennung der Notwendigkeit einer bundesstaatlichen Mitfinanzierung der den Küstenländern, damals namentlich Bremen und Hamburg entstehenden Finanzierungslasten –

Vgl. BT-Drs. 1/1634, S. 22: „Um die Leistungsfähigkeit der Seehäfen zu sichern, wenden Bremen und Hamburg beträchtliche Mittel auf, deren wirtschaftliche Nutzenwirkung nicht allein den Hansestädten, sondern allen Ländern des Bundesgebietes zugute kommt.“

die Mitfinanzierung der Seehafenlasten auf die Ländergesamtheit im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs über. Im Finanzausgleichsgesetz 1950 wurden die Lasten der Hansestädte Bremen und Hamburg aus der Unterhaltung ihrer Seehäfen gesondert angesetzt. Von 1955 bis 1957 wurden die Hafenlasten der Länder Bremen und Hamburg im Finanzausgleich durch eine 5 %ige Kürzung ihrer Steuereinnahmen berücksichtigt. Ab dem Finanzausgleichsgesetz 1958 erfolgte die Abgeltung der Sonderbelastungen für die Unterhaltung der Seehäfen – unter Erstreckung auf den niedersächsischen Hafen Emden – wieder durch die Anrechnung bestimmter absoluter Beträge. Dies setzte sich nach der Finanzreform von 1969 fort; das Finanzausgleichsgesetz sah

bestimmte Abgeltungsbeträge vor, die zum Ausgleich der Sonderbelastungen, die den Ländern Bremen, Hamburg und Niedersachsen aus der Unterhaltung und Erneuerung ihrer Seehäfen erwachsen, von deren Steuereinnahmen abgesetzt wurden. Im Jahr 1987 wurden die Beträge für alle begünstigten Länder angehoben und damit der jeweiligen tatsächlichen Entwicklung der Nettohafenlasten angepasst. Nach der Integration der neuen Bundesländer in den Finanzausgleich wurde seit 1995 auch für das Land Mecklenburg-Vorpommern mit Rücksicht auf den Seehafen Rostock ein Absetzungsbetrag bei der Ermittlung der Finanzkraft vorgesehen.

Diese Berücksichtigung der Seehafenlasten im horizontalen Finanzausgleich ist 1986, 1992 und 1999 zum Gegenstand bundesverfassungsgerichtlicher Normenkontrollverfahren geworden. In seiner Finanzausgleichsentscheidung vom 24. Juni 1986 stellte das Bundesverfassungsgericht fest, die Abgeltung von Sonderbelastungen aus der Unterhaltung und Erneuerung von Seehäfen sei „ununterbrochen Bestandteil der Regelung des Finanzausgleichs zwischen den Ländern im deutschen Finanzverfassungsrecht“ gewesen; durch diese über 60jährige Tradition der Berücksichtigung von Hafenlasten im Länderfinanzausgleich sah es den Gesetzgeber im Rahmen seiner Gestaltungs- und Abgrenzungsbefugnis legitimiert, bei der Bestimmung der Finanzkraft gemäß Art. 107 Abs. 2 Satz 1 G die Belastungen der Länder aus der Unterhaltung und Erneuerung ihrer Seehäfen anders als sonstige Sonderbedarfe einzelner Länder jeweils angemessen zu berücksichtigen.

BVerfGE 72, 330 (413 f.).

Auch in der nachfolgenden Entscheidung vom 27. Mai 1992 sah das Gericht den Gesetzgeber nicht verpflichtet, aber aus historischen Gründen grundsätzlich berechtigt, von dem grundsätzlichen Verbot der Berücksichtigung von Sonderlasten bei der Ermittlung der Finanzkraft bei den Sonderbelastungen aus der Unterhaltung und Erneuerung der Seehäfen eine Ausnahme zu machen; allein die nähere Ausgestaltung hat das Gericht mit Blick auf die unvollständige Entlastung der Küstenländer von den Seehafenlasten näher erörtert.

BVerfGE 86, 148 (236 ff.).

In seinem Urteil vom 11. November 1999 hat das Gericht – ausgehend von der allgemeinen Annahme, der Gesetzgeber müsse die nicht unmittelbar vollziehbaren verfassungsrechtlichen Maßstäbe durch ein ihn selbst bindendes Maßstäbengesetz konkretisieren und ergänzen, weshalb das Finanzausgleichsgesetz nur noch als Übergangsrecht anwendbar sei –

BVerfGE 101, 158 (214 f.).

bemängelt, dass das Finanzausgleichsgesetz eine zureichende Rechtfertigung für die ausnahmsweise Berücksichtigung der Sonderbelastung aus der Unterhaltung und Erneuerung der Seehäfen vermissen lasse; sollte damit einem wegen der geographischen Lage nur Küstenländer belastendem Mehrbedarf Rechnung getragen werden, müsse geprüft werden, ob ähnliche, dann ebenfalls zu berücksichtigende Mehrbedarfe existieren.

BVerfGE 101, 158 (229).

In der Folge ist im Zuge der – durch das Bundesverfassungsgericht aufgegebenen – Beratungen über das Maßstäbengesetz und das auf seiner Grundlage zu erlassende Finanzausgleichsgesetz die Berücksichtigung der Seehafenlasten im bundesstaatlichen Finanzausgleich aufgegeben worden; das als Art. 5 des Solidarpaktfortführungsgesetzes beschlossene neue Finanzausgleichsgesetz vom 20. Dezember 2001, das zum 1. Januar 2005 in Kraft getreten ist, enthält keine solche Regelung mehr.

Vgl. Art. 5, 12 Abs. 2 Gesetz zur Fortführung des Solidarpaktes, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Abwicklung des Fonds „Deutsche Einheit“ (Solidarpaktfortführungsgesetz – SFG) v. 20. Dez. 2001, BGBl. I S. 3955.

Zugleich ist 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 (im Folgenden auch abgek.: Seehafenfinanzierungsgesetz)

Art. 9, 12 Abs. 2 SFG v. 20. Dez. 2001, BGBl. I S. 3955.

beschlossen und ebenfalls zum 1. Januar 2005 in Kraft gesetzt worden. Gestützt auf Art. 104a Abs. 4 GG a.F. sah es nunmehr – zunächst befristet bis 2019 – Bundesinvestitionshilfen an die genannten Länder 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 38,346 Mio. Euro/Jahr vor. In der Föderalismusreform I des Jahres 2006 wurde Art. 104a Abs. 4 GG a.F. mit Wirkung ab dem 1. September 2006 durch Art. 104b GG ersetzt, der nunmehr Bundesinvestitionshilfen grundsätzlich vom Vorliegen einer Bundesgesetzgebungskompetenz abhängig macht. Weil er deswegen die künftige Gewährung der Seehafeninvestitionshilfen nicht mehr für zulässig ansah,

Vgl. allgemein zu Art. 125c GG als Übergangs- und Folgeregelung für das Recht u.a. des entfallenen Art. 104a Abs. 4 GG a.F. BT-Drs. 16/813, S. 21.

hat der verfassungsändernde Gesetzgeber diese Neuregelung flankiert durch Art. 125c Abs. 2 S. 2 GG. Dieser lautete in seiner Ursprungsfassung wie folgt:

„¹Die nach Artikel 104a Abs. 4 in der bis zum 1. September 2006 geltenden Fassung in den Bereichen der Gemeindeverkehrsfinanzierung und der sozialen Wohnraumförderung geschaffenen Regelungen gelten bis zum 31. Dezember 2006 fort. ²Die im Bereich der Gemeindeverkehrsfinanzierung für die besonderen Programme nach § 6 Abs. 1 des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes sowie die sonstigen nach Artikel 104a Abs. 4 in der bis zum 1. September 2006 geltenden Fassung geschaffenen Regelungen gelten bis zum 31. Dezember 2019 fort, soweit nicht ein früherer Zeitpunkt für das Außerkrafttreten bestimmt ist oder wird.“

Unter die in Art. 125c Abs. 2 S. 2 GG genannten, nach Art. 104a Abs. 4 in der bis zum 1. September 2006 geltenden Fassung geschaffenen Regelungen fiel auch das Gesetz über Finanzhilfen des Bundes an die Länder Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen sowie Schleswig-Holstein für Seehäfen, das danach bis zum 31. Dezember 2019, vorbehaltlich der Bestimmung eines früheren Zeitpunktes, fortgalt.

Zur vorstehend beschriebenen Verfassungsänderung vgl. Art. 1 Nr. 16b, 17, 22 sowie zum Inkrafttreten Art. 2 des 52. Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes v. 28. Aug. 2006, BGBl. I S. 2034.

Im Zuge der Verhandlungen über die Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab 2020 haben sich die Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern in ihrem Beschluss vom 14. Oktober 2016 auch auf die Fortführung dieser Hilfen verständigt.

Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern am 14. Oktober 2016 in Berlin, Beschluss. Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab 2020 (abrufbar unter www.mf.niedersachsen.de/download/115946/Beschluss_zur_Neuregelung_des_bundesstaatlichen_Finanzausgleichssystems_ab_2020.pdf&ved=2ahUKEwjkkdXn_by-RAxV1gf0HHWY3JQUQFnoECBgQAQ&usg=AOvVaw0tgmfzFv9DQck9HwqmpmSO; abgerufen am 14. Juli 2026); „Die Instrumente, die helfen, regionale Ungleichgewichte unter den Ländern auszugleichen (SoBEZ für Kosten der politischen Führung, SoBEZ für strukturelle Arbeitslosigkeit, Finanzierungshilfen zur Abgeltung der Hafenlasten) werden fortgeführt.“

Der Umsetzung dieses Beschlusses diente das verfassungsändernde Gesetz vom 13. Juli 2017, in Kraft seit dem 20. Juli 2017.

Art. 1 Nr. 9 lit. a des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 13. Juli 2017, BGBl. I S. 2347. Zur ausdrücklich erklärten Absicht der Umsetzung des

Beschlusses der Regierungschefinnen und Regierungschefs vgl. BT-Drs. 18/11131, S. 1.

Art. 125c Abs. 2 S. 2 GG erhielt dadurch folgende geänderte Fassung:

„²Die im Bereich der Gemeindeverkehrsfinanzierung für die besonderen Programme nach § 6 Absatz 1 des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes sowie 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.“

Während die bis dahin von Art. 125c Abs. 2 S. 2 GG a.F. erfassten weiteren nach Art. 104a GG a.F. geschaffenen Regelungen nunmehr in Art. 125c Abs. 2 S. 4 GG geregelt sind, ist in Art. 125c Abs. 2 S. 2 GG zum einen das – auch zuvor schon erfasste – Seehafenfinanzierungsgesetz ausdrücklich genannt; zum anderen ist für dieses die frühere Befristung der Fortgeltung auf den 31. Dezember 2019 entfallen. Nachfolgend sind auf einfachrechtlicher Ebene in § 1 Abs. 1 des Gesetzes 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. Dezember 2001 die Wörter „bis zum Jahr 2019“ gestrichen worden.

Art. 3 des Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften v. 14. Aug. 2017, BGBl. I S. 3122.

Das ist der bis heute bestehende Rechtszustand. Auf der Grundlage des Art. 125c Abs. 2 S. 2 GG und des danach fortgeltenden Seehafenfinanzierungsgesetzes gewährt der Bund den Küstenländern zeitlich unbefristet bis zur Aufhebung des Gesetzes eine Bundesfinanzhilfe in Höhe von 38,346 Mio. Euro/Jahr 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.

II. Untersuchungsauftrag

Nach weithin geteilter Auffassung wird diese aktuell gewährte Investitionsförderung durch den Bund der nationalen Bedeutung der Seehäfen und dem Förderbedarf auf Grund des aufgelaufenen Investitionsbedarfs nicht gerecht. Hiervon ausgehend soll das vorliegende Rechtsgutachten die rechtlichen, insbesondere verfassungsrechtlichen

Möglichkeiten einer erweiterten Entlastung der Küstenländer von ihren Hafenlasten durch den Bund untersuchen.

B. Rechtsgutachtliche Überlegungen

Die deutschen Seehäfen sind, soweit ihr Betrieb in staatlicher Verantwortung steht,

Zur Organisation der Häfen in Deutschland, insbes. zur Reichweite der staatlichen Verantwortung in Abgrenzung zur Hafenwirtschaft, vgl. Reiling, Hafenfinanzierung als Kompetenzproblem, NordÖR 2024, 471 (472).

öffentliche Einrichtungen im Sinne eines Bestands oder der Zusammenfassung personeller und sächlicher Mittel.

BVerfGE 160, 1 Rn. 87, unter Verweis auf BVerwG, Urt. v. 19. Dez. 2017, 8 A 10/17 u.a. (juris), Rn. 36; VGH BW, Urt. v. 28. April 1997, 1 S 2007/96 (juris), Rn. 57 ff.

Als solche stehen sie in der Trägerschaft des jeweiligen Landes bzw. des landesrechtlich bestimmten Hafenträgers.

Vgl. – mit Blick auf das Recht zur Bestimmung des Widmungsumfangs – BVerfGE 160, 1 Rn. 87, unter Verweis u.a. auf Müller, Die Einziehung von öffentlichen Binnenhäfen unter besonderer Berücksichtigung nordrhein-westfälischer Verhältnisse, in: Schlacke/Beaucamp/Schubert (Hrsg.), Infrastruktur-Recht. Festschrift für Wilfried Erbguth, 2019, S. 607 (626); Lagoni, Atomtransporte im Hafen, NordÖR 2012, 335 (336).

Nach dem in Art. 104a Abs. 1 GG statuierten Konnexitätsprinzip folgt der Verwaltungszuständigkeit die Tragung der sog. Zweckausgaben, und die sog. Verwaltungsausgaben sind nach Art. 104a Abs. 5 S. 1 GG von der staatlichen Instanz zu tragen, bei deren Behörden sie entstehen. Nach der bundesstaatlichen Lastenverteilung sind daher die aus der Erfüllung der staatlichen Aufgabe des Seehafenbetriebs folgenden finanziellen Lasten – grundsätzlich, vorbehaltlich evtl. eingreifender besonderer Verwaltungszuständigkeiten des Bundes für bestimmte Einzelaufgaben – von den jeweiligen Ländern zu tragen. Hiervon ausgehend stellt sich die Frage nach den verfassungsrechtlichen Bedingungen, unter denen eine Mitfinanzierung dieser Lasten durch den Bund möglich ist. Dem hierauf gerichteten Untersuchungsauftrag gehen die nachfolgenden rechtgutachtlichen Überlegungen zunächst auf der Grundlage der gegebenen Verfassungsrechtslage nach und untersuchen die einfachrechtlichen Regelungsmöglichkeiten (dazu I.); anschließend wird ergänzend erörtert, welche Möglichkeiten sich dem verfassungsändernden Gesetzgeber bieten (dazu II.).

I. Einfachrechtliche Regelungsmöglichkeiten

Ausgehend von der gegebenen Verfassungsrechtslage sind unterschiedliche Regelungsansätze zu erwägen. Möglicherweise kann der Bund auf der Ebene des bundesstaatlichen Finanzausgleichs den Küstenländern zusätzliche Finanzmittel zukommen lassen, um ihnen die Tragung der ihnen obliegenden Seehafenlasten zu erleichtern (dazu 1.). Ergänzend ist zu überlegen, welche Möglichkeiten der 2025 eingeführte, für einen begrenzten Zeitraum anwendbare Art. 143h GG eröffnet bzw. eröffnet hat, indem er ein kreditfinanziertes Sondervermögen für (auf Bundesebene: zusätzliche) Investitionen in die Infrastruktur zugelassen hat (dazu 2.). Schließlich bleibt auf der Ebene der bundesstaatlichen Lastentragung zu erwägen, ob dem Bund eine besondere Befugnis zur Mitfinanzierung der Landesaufgaben im Bereich der Seehäfen in Gestalt einer Befugnis zur Gewährung von Bundesinvestitionshilfen zukommt (dazu 3.).

1. Bund-Länder-Finanzausgleich

Bis zur Neuregelung durch das Solidarpaktfortführungsgesetz vom 20. Dezember 2001, insoweit in Kraft seit dem 1. Januar 2005, ist – wie dargelegt –

Vgl. oben unter A. I. 2.

die Entlastung der Küstenländer von Seehafenlasten im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs (Art. 107 GG) erfolgt.

a. Horizontaler Finanzausgleich

Bis Ende 2004 erfolgte diese Entlastung im horizontalen Finanzausgleich zwischen den Ländern. Das Finanzausgleichsgesetz sah zur Abgeltung der Sonderbelastungen der Küstenländer aus der Unterhaltung und Erneuerung ihrer Seehäfen bestimmte Abgeltungsbeträge vor, die bei der Ermittlung ihrer Finanzkraft von ihren Steuereinnahmen abgesetzt wurden; das hatte zur Folge, dass die Küstenländer erhöhte Leistungen der Geberländer zur Angleichung der Finanzkraft erhielten bzw. ggf. als Geberland verringerte Leistungen an Nehmerländer zu erbringen hatten. Die so ausgestaltete, früher vom Bundesverfassungsgericht gebilligte Beteiligung der übrigen Länder an den Hafenlasten der Küstenländer ist jedoch inzwischen unter einen erheblich gesteigerten verfassungsrechtlichen und politischen Rechtfertigungsdruck geraten. Schon unter der Geltung des alten Bund-Länder-Finanzausgleichs hat das Bundesverfassungsgericht ihre verfassungsrechtliche Rechtfertigung in Frage gestellt.

Vgl. BVerfGE 101, 158 (229); vgl. dazu oben unter A. I. 2.

Seit ihrer Aufhebung und Ersetzung durch Bundesinvestitionshilfen durch das Solidar-paktfortführungsgesetz im Jahr 2001 und seit der 2017 erfolgten, seit 2020 in Kraft befindlichen Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, die keine Ausgleichsleistungen zwischen den Ländern mehr, sondern nur noch Zu- und Abschläge bei der Verteilung des Umsatzsteueraufkommen unter den Ländern kennt, ist dieser verfassungsrechtliche und politische Rechtfertigungsdruck so gesteigert, dass die Wiedereinführung einer horizontalen Beteiligung an den Seehafenlasten im Finanzausgleich nicht vorstellbar ist. Diese Option ist daher mit gutem Grund vom Gutachtenauftrag nicht umfasst und daher hier nicht näher zu untersuchen.

b. Vertikaler Finanzausgleich

In Erwägung zu ziehen bleibt im Rahmen des Finanzausgleichs eine vertikale Entlastung der Küstenländer durch die Gewährung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (Art. 107 Abs. 2 S. 5 GG).

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zulässig zum Ausgleich von Sonderbedarfen bzw. Sonderlasten, die nicht in ähnlicher Höhe oder überhaupt nicht in allen Ländern zu leisten sind, sondern nur in einem Land oder einer Gruppe von Ländern anfallen und nicht auf den vorangegangenen Stufen des Finanzausgleichs zu berücksichtigen waren.

BVerfGE 116, 327 (384).

Mit Blick auf die frühere Regelung im horizontalen Finanzausgleich ist in den Hafenlasten ein solcher berücksichtigungsfähiger Sonderbedarf vom Bundesverfassungsgericht zunächst anerkannt worden.

BVerfGE 72, 330 (413 f.); 86, 148 (236 ff.).

Auch wenn das Gericht dann in seinem Urteil vom 11. November 1999 eine zureichende Rechtfertigung für die ausnahmsweise Berücksichtigung der Sonderbelastung aus der Unterhaltung und Erneuerung der Seehäfen vermisst und eine zusätzliche Prüfung verlangt hat,

BVerfGE 101, 158 (229). Vgl. dazu oben unter A. I. 2.

erscheint es vertretbar, bei den Küstenländern einen Sonderbedarf im Hinblick auf die ihnen obliegenden Seehafenlasten zu bejahen, der eine entsprechende Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisung rechtfertigen könnte.

Nach Art. 107 Abs. 2 S. 5 GG kommt die Gewährung von Ergänzungszuweisungen des Bundes jedoch nur an leistungsschwache Länder in Betracht. Die hier vorausgesetzte

Leistungsschwäche eines Landes ergibt sich – insoweit abweichend von dem Begriff der Finanzkraft in Art. 107 Abs. 2 S. 1 GG, der Bedarfsaspekte grundsätzlich nicht unmittelbar erfasst – aus der Relation seines Finanzaufkommens zu seinen allgemeinen und besonderen Ausgabenlasten.

Vgl. BVerfGE 72, 330 (403); 101, 158 (233); 116, 327 (384).

Leistungsschwach und damit empfangsberechtigt ist ein Land nur dann, wenn es mit den nach der Verteilung des Umsatzsteueraufkommens einschließlich der Zu- und Abschläge (Art. 107 Abs.1 S. 4, Abs. 2 S. 2 GG) vorhandenen Finanzmitteln die ihm zugewiesenen Aufgaben nicht erfüllen kann; die Leistungsschwäche kann ihren Grund allgemein in Finanzkraftschwäche oder auch in Sonderbedarfen bzw. Sonderlasten haben.

Vgl. BVerfGE 116, 327 (384), dort noch zu Art. 107 GG a.F.

Danach kann einem Land, das auch unter Berücksichtigung eines aner kennenswerten Sonderbedarfs keine unterdurchschnittliche Finanzkraft aufweist, eine Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisung nicht zugesprochen werden. Auch darf die Gewährung einer Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisung nur ausnahmsweise dazu führen, dass das begünstigte Land danach eine überdurchschnittliche Finanzkraft aufweist.

Vgl. BVerfGE 72, 330 (405); dem heute Rechnung tragend § 12 Abs. 2 Maßstäbengesetz (MaßstG).

Aus diesem Grund erweist sich die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisung als Instrument einer verlässlichen, dauerhaften Entlastung aller Küstenländer von ihren Hafenlasten als nicht tauglich.

Hinzu kommen verstärkend gewisse, aus Bundes- und aus Länderperspektive potentiell nachteilige Eigenheiten der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen. Aus Bundesperspektive erscheint ungünstig, dass die Bundesergänzungszuweisungen als allgemeine Haushaltsmittel in den Länderhaushalt fließen und Zweckbindungen und Kontrollen der Mittelverwendung nicht zulassen; das dürfte die Bereitschaft des Finanzausgleichsgesetzgebers zu ihrer Gewährung einschränken. Aus Länderperspektive wird die Tauglichkeit als dauerhafte Mitfinanzierungsgrundlage dadurch relativiert, dass nach § 12 MaßstG Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zu befristen und im Regelfall degressiv auszugestalten, außerdem in angemessenen Zeitabständen zu überprüfen sind.

2. **Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität (Art. 143h GG)**

Als – wenn auch nur temporär begrenzt zur Verfügung stehende – Grundlage einer Mitfinanzierung des Bundes ist das gemäß Art. 143h GG errichtete Sondervermögen für zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur sowie zur Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045 in den Blick zu nehmen. In diesem – durch den Bund kreditfinanzierten – Sondervermögen stehen insgesamt 500 Mrd. Euro für Investitionen, die innerhalb einer Laufzeit von 12 Jahren (Art. 143h Abs. 1 S. 4 GG) bewilligt werden können,

Nach § 11 Abs. 1 des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIKG), der gemäß Art. 143h Abs.1 S. 6 GG insoweit das Nähere regelt, dürfen aus dem Sondervermögen Investitionen finanziert werden, die bis zum Ablauf des 31. Dezember 2036 bewilligt werden. Eine spätere Valutierung, erst recht ein späterer Abschluss der geförderten Investition oder eine spätere Inbetriebnahme des geförderten Investitionsguts ist unschädlich; vgl. Reimer, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG (65. Ed. 01.03.2026), Art. 143h Rn. 21.

zur Verfügung. Mit Blick auf die mögliche Förderung von Investitionen in die Seehafeninfrastruktur ist zwischen dem Bundesanteil am Sondervermögen (Art. 143h Abs. 1 GG) und dem Länderanteil (Art. 143h Abs. 2 GG) zu differenzieren.

a. Bundesanteil (Art. 143h Abs. 1 GG)

Eine bundesseitige Unterstützung kommt zunächst in Betracht unter Inanspruchnahme der gemäß Art. 143h Abs. 1 GG beim Bund nach Abzug des Länderanteils gemäß Art. 143h Abs. 2 GG verbleibenden kreditfinanzierten Mittel in Höhe von 400 Mrd. Euro, von denen 100 Mrd. Euro für den Klima- und Transformationsfonds reserviert sind (Art. 143h Abs. 1 S. 5 GG).

Keine grundsätzlichen Einschränkungen der Mitfinanzierungsmöglichkeiten des Bundes folgen daraus, dass aus dem beim Bund verbleibenden Anteil am Sondervermögen zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur zu finanzieren sind (Art. 143h Abs.1 S. 1 GG). Über den hier zugrunde gelegten Begriff der Investitionen besteht eine gewisse Unsicherheit;

Nach der Gesetzentwurfsbegründung in BT-Drs. 20/15096, S. 13, sollen insbesondere erfasst sein Investitionen im Sinne des § 10 Abs. 3 Nr. 2 S. 2 HGrG (insbesondere Hauptgruppen 7 und 8 des Gruppierungsplans), nach dem Gesetzentwurf zum SIVKG, BT-Drs. 21/779, S. 11, insbesondere Investitionen im Sinne von § 13 Abs. 3 Nr. 2 S. 2 BHO; dies nimmt Bezug auf einen haushaltsrechtlichen Investitionsbegriff, wie ihn BVerfGE 79, 311 (337) herangezogen hatte. Erwägenswert erscheint angesichts der systematischen Nähe auch eine

Übernahme des Investitionsbegriffs aus Art. 104b, 104c und 104d GG, der auf Sachinvestitionen in dauerhafte, langlebige Anlagegüter abstellt; vgl. Hellermann, in: Huber/Voßkuhle, GG, Bd. 3, 8. Aufl. 2024, Art. 104b Rn. 26; im Rahmen von Art. 143h GG ablehnend dazu, stattdessen auf einen wirtschaftswissenschaftlichen Investitionsbegriff verweisend Reimer, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG (65. Ed. 01.03.2026), Art. 143h Rn. 9 f.

dessen ungeachtet wird die Finanzierung von Investitionen in die Seehafeninfrastruktur problemlos möglich sein. Der Begriff der Infrastruktur soll jede räumlich-geographische Struktur bezeichnen, die dem Gemeingebrauch, Sondernutzungen und/oder dem Verwaltungsgebrauch gewidmet ist, und insbesondere auch die sog. Netzinfrastuktur, u.a. auch ortsfeste Verkehrseinrichtungen wie Häfen umfassen.

Reimer, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG (65. Ed. 01.03.2026), Art. 143h Rn. 12.

Zu beachten ist die in Art. 143h Abs. 1 S. 1 und 2 GG verlangte, in § 4 Abs. 3 S. 1 SVIKG näher bestimmte Zusätzlichkeit der Investitionen.

Hinsichtlich des Bundesanteils ist zu jedoch beachten, dass die Bestimmung des Art. 143h Abs. 1 GG eine haushaltsrechtliche Sonderbestimmung ist, indem sie die Errichtung eines Sondervermögens zulässt, und eine staatschuldenrechtliche Sonderbestimmung, indem sie dessen Kreditfinanzierung ohne Anrechnung auf die Krediteinnahmen im Rahmen der Schuldenbremse (Art. 109 Abs. 3, 115 Abs. 2 GG) vorsieht, jedoch keine besondere (bundesstaatliche) Finanzierungskompetenz des Bundes begründet. Die Finanzierungskompetenz folgt nach dem Konnexitätsprinzip des Art. 104a Abs. 1 GG grundsätzlich der Aufgabenzuständigkeit im Sinne von Verwaltungs- oder Vollzugszuständigkeit.

Hellermann, in: Huber/Voßkuhle, GG, Bd. 3, 8. Aufl. 2024, Art. 104a Rn. 42 ff., 51.

Dies bleibt durch Art. 143h GG grundsätzlich unberührt.

Dies bestätigt die Gesetzentwurfsbegründung zu Art. 143h GG, BT-Drs. 20/15096, S. 13, ausdrücklich mit Blick die nach Art. 143h Abs. 2 GG geförderten Investitionen der Länder.

Aus dem Bundesanteil am Sondervermögen können daher nur Investitionen finanziert werden, deren Ausführung im Aufgaben- und Zuständigkeitsbereich des Bundes liegt.

Vgl. entsprechend § 4 Abs. 1 SIVKG: „Aus dem Sondervermögen werden in den folgenden Bereichen zusätzliche Investitionen des Bundes in die Infrastruktur innerhalb seiner Ausgabenzuständigkeit finanziert: ... 2. Verkehrsinfrastruktur, ...“. Vgl. dazu die Gesetzentwurfsbegründung, BT-Drs. 21/779, S. 11: „Absatz 1 regelt, in welchen Bereichen der Bund aus dem Sondervermögen

zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur finanzieren kann, soweit ihm eine Finanzierungskompetenz zusteht.“

Anhaltspunkte dafür, wo einschlägige Zuständigkeiten des Bundes bestehen, lassen sich dem Maßnahmenteil der Nationalen Hafenstrategie für die See- und Binnenhäfen

Vgl. BT-Drs. 20/10900, S. 22 ff.

entnehmen, in dem eine Vielzahl von zu ergreifenden Maßnahmen unter Ausweis der Zuständigkeiten, allerdings unter ausdrücklichem Vorbehalt bzgl. der Finanzierungszuständigkeit, aufgeführt ist. Nur ein kleinerer Teil der dort genannten Zuständigkeiten des Bundes gilt allerdings der Vornahme oder Förderung von Investitionen der in Art. 143h Abs. 1 GG vorausgesetzten Art. In der Aufgaben- und Finanzierungszuständigkeit des Bundes dürften insbesondere Investitionsvorhaben im Bereich der Verteidigung sowie der Energiewende liegen können. Eine Finanzierung von Investitionsvorhaben der Länder, d.h. auch der Küstenländer im Bereich ihrer Seehäfen ist hingegen nicht zulässig.

b. Länderanteil (Art. 143h Abs. 2 GG)

Gesondert zu erörtern ist die Möglichkeit einer Finanzierung von Seehafenlasten aus dem Länderanteil am Sondervermögen in Höhe von 100 Mrd. Euro gemäß Art. 143h Abs. 2 GG.

Investitionen aus den Mitteln, die den einzelnen Ländern aus diesem Anteil am Sondervermögen nach Art. 143h Abs. 2 S. 4 GG, § 2 Abs. 1 des Länder-und-Kommunal-Infrastrukturfinanzierungsgesetz (LuKIFG) zugeteilt worden sind, in die Seehafeninfrastruktur des jeweiligen Landes sind ohne Weiteres möglich (und von einzelnen Ländern auch vorgenommen worden). Zu beachten ist auch seitens der Länder, dass nur Sachinvestitionen finanziert werden dürfen. Art. 143h Abs. 2 S. 1 GG verlangt darüber hinaus Investitionen in die Infrastruktur, worunter Seehäfen unbedenklich zu fassen sind

Vgl. oben unter B. I. 2. a.

die konkretisierende gesetzliche Regelung in § 3 Abs. 1 Nr. 2 LuKIFG nennt, ohne abschließend zu sein, ausdrücklich auch Investitionen in Verkehrsinfrastruktur und erfasst damit auch die Seehafeninfrastruktur. Anders als der Bund nach Art. 143h Abs. 1 S. 1 GG müssen die Länder nach Art. 143h Abs. 2 S. 1 GG auch nicht zusätzliche Investitionen tätigen; sie dürfen also insoweit frei auch ohnehin geplante Maßnahmen aus diesen Mitteln finanzieren und insoweit ihren jeweiligen Stammhaushalt entlasten.

Reimer, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG (65. Ed. 01.03.2026), Art. 143h Rn. 34.

Allerdings handelt es sich bei den nach Art. 143h Abs. 2 GG zur Verfügung gestellten Mitteln im Ländervergleich nicht um eine zusätzliche finanzielle Stärkung der Küstenländer zum Ausgleich ihrer besonderen Belastung aus den Seehafenlasten. Die in Art. 143h Abs. 2 GG selbst nicht festgelegte Verteilung der Mittel ist im Länder-und-Kommunal-Infrastrukturfinanzierungsgesetz (LuKIFG) in Anlehnung an den Königsteiner Schlüssel,

Vgl. BT-Drs. 21/1085, S. 2, 11 sowie 13 (dort näher zur Fortschreibung der maßgeblichen Daten).

d.h. zu zwei Dritteln nach dem Steueraufkommen, zu einem Drittel nach der Bevölkerungszahl der Länder, erfolgt. Die Seehafenlasten als Sonderlast haben hierin keine Berücksichtigung gefunden; Investitionen von Küstenländern mit Mitteln aus dem Sondervermögen in die Seehafeninfrastruktur erfolgen zu Lasten anderer Investitionsbedarfe im jeweiligen Land. Eine zusätzliche Entlastung der Küstenländer wäre möglich gewesen. Die Aufteilung der Mittel nach Art. 143h Abs. 2 GG ist grundgesetzlich nicht vorgegeben; im Rahmen seines demokratischen Ermessens hätte der Gesetzgeber verschiedene Aufteilungsmaßstäbe heranziehen können.

Reimer, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG (65. Ed. 01.03.2026), Art. 143h Rn. 41.

Er hätte dabei insbesondere den Grundsatz föderaler Gleichbehandlung beachten müssen. Inwieweit dieser der selektiven Berücksichtigung von Sonderbedarfen einzelner Länder enge Grenzen setzt,

So Reimer, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG (65. Ed. 01.03.2026), Art. 143h Rn. 41.

erscheint diskussionswürdig. Eine besondere Berücksichtigung der Seehafenlasten als einer bei anderen Ländern nicht auftretenden, geographisch begründeten Sonderlast der Küstenländer hätte sich aber wohl rechtfertigen lassen; sie wäre etwa möglich (gewesen) durch einen Vorwegabzug von Mitteln für Investitionen der Küstenländer in ihre Seehafeninfrastruktur und deren Verteilung auf die Küstenländer vor der Verteilung der verbleibenden Mittel auf alle Länder einschließlich der Küstenländer nach dem Königsteiner Schlüssel. Ein solcher Vorwegabzug ist jedoch nicht vorgenommen worden und nach der erfolgten Verteilung der gesamten Mittel in Anlehnung an den Königsteiner Schlüssel auch nicht mehr möglich, jedenfalls keine realistische Option mehr.

3. Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG)

Eine hälftige Mitfinanzierung durch den Bund (vgl. Art. 91a Abs. 3 S. 1 GG) ergäbe sich, wenn die in Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG vorgesehene Gemeinschaftsaufgabe der Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur auf die Stärkung der Seehäfen erstreckt werden könnte. Dies wird jedoch zu Recht zurückgewiesen. Eine Stärkung der Seehäfen könnte zwar als Verbesserung der Wirtschaftsstruktur gelten, jedoch erfasst Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG – in Abgrenzung zu sektoraler Wirtschaftsförderung – allein die regionale Wirtschaftsförderung; der Gemeinschaftsaufgabe geht es darum, 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. Seehäfen können deshalb allenfalls indirekt und partiell, soweit von regionaler Wirtschaftsförderung erfasst, nicht jedoch generell in diese Gemeinschaftsaufgabe einbezogen werden.

Vgl. Reiling, Hafenfinanzierung als Kompetenzproblem, NordÖR 2024, 471 (477).

4. Bundesinvestitionshilfen

Es verbleibt die Möglichkeit der Gewährung von Bundesinvestitionshilfen, wie sie schon bislang – wenn auch in einem als sachlich unzureichend beurteilten Umfang – auf der Grundlage des Seehafenfinanzierungsgesetzes gewährt werden. Insoweit ist zu beachten, dass nach dem Inkrafttreten des Seehafenfinanzierungsgesetzes die Verfassungsbestimmung des Art. 104a Abs. 4 GG a.F., die dem Erlass dieses Gesetzes im Jahr 2001 zugrunde gelegen hatte, aufgehoben und durch einen neuen, zwischenzeitlich noch geänderten Art. 104b GG ersetzt worden ist. Im Hinblick auf die hier vornehmlich interessierenden Voraussetzungen der Gewährung von Bundesinvestitionshilfen sind dadurch gegenüber Art. 104a Abs. 4 GG a.F. zwei wesentliche Veränderungen und Verschärfungen erfolgt, nämlich durch das nunmehr bestehende grundsätzliche Erfordernis einer Bundesgesetzgebungskompetenz (Art. 104b Abs. 1 S. 1 GG) sowie die Verpflichtung zur befristeten und degressiven Ausgestaltung der Finanzhilfen (Art. 104 Abs. 2 S. 6 und 7 GG);

Vgl. Hellermann, in: Huber/Voßkuhle, GG, Bd. 3, 8. Aufl. 2024, Art. 104b Rn. 18.

hinzu kommen im Vergleich zu Art. 104a Abs. 4 GG a.F. erweiterte Ingerenz- und Kontrollmöglichkeiten des Bundes (vgl. Art. 104b Abs. 2 S. 2 bis 4 GG).

Im Folgenden wird zunächst untersucht, ob und inwieweit diese heute geltende Bundesinvestitionshilfenkompetenz des Art. 104b GG die Gewährung erweiterter Bundeshilfen für Investitionen der Küstenländer in ihre Seehafeninfrastruktur zulässt (a.). Anschließend wird erörtert, ob die zugleich mit der Ersetzung des Art. 104a Abs. 4 GG a.F. durch Art. 104b GG erlassene Übergangs- und Fortgeltungsregelung des Art. 125c Abs. 2 S. 2 GG eine Änderung des Seehafenfinanzierungsgesetzes erlaubt, auf deren Grundlage erhöhte Investitionshilfen durch den Bund gewährt werden können (b.).

a. Art. 104b GG

Als verfassungsrechtliche Grundlage für eine (neue) Gewährung von Bundesinvestitionshilfen kommt nach aktuell geltender Verfassungslage Art. 104b GG in Betracht.

aa. Besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden

Art. 104b Abs. 1 S. 1 GG setzt – wie auch schon Art. 104a Abs. 4 GG a.F. – als Objekt der Bundesförderung besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden voraus.

Förderfähig sind danach nur Investitionen, d.h. Sachinvestitionen in dauerhafte, langlebige Anlagegüter.

Vgl. Hellermann, in: Huber/Voßkuhle, GG, Bd. 3, 8. Aufl. 2024, Art. 104b Rn. 26; Heun/Thiele, in: Dreier, GG, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 104b Rn. 14.

Nicht förderfähig sind hingegen als konsumtiv zu qualifizierende Ausgaben zur Sicherstellung des laufenden Betriebs der Seehäfen, insbesondere hierbei anfallende Personalausgaben. Die Förderung von Maßnahmen zum Ausbau der Seehafeninfrastruktur wird aber zumindest regelmäßig und in weitem Umfang dieser Anforderung entsprechen.

Gefördert werden können Investitionen der Länder (und ihrer Gemeinden). Da der Betrieb der Seehafeninfrastruktur jedenfalls grundsätzlich in der Verwaltungszuständigkeit der Länder liegt, steht diese Anforderung einer Investitionshilfe nach Art. 104b GG nicht entgegen.

Die unterstützten Investitionen müssen besonders bedeutsam sein, was voraussetzt, dass sie in Ausmaß und Wirkung besonderes Gewicht haben. Als Bezugspunkt hierfür gilt mit Rücksicht auf die Zweckbestimmung der Investitionshilfekompetenz zu Recht nicht, welchen Rang sie wegen ihres finanziellen Umfangs in der Investitionspolitik des Landes einnehmen, sondern die Auslösung überregionaler, gesamtwirtschaftlicher

Effekte im Hinblick auf die verfolgten Förderzwecke nach Art. 104b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 bis 3 GG.

Vgl. BVerfGE 39, 96 (115); Prokisch, Die Justiziabilität der Finanzverfassung, 1993, S. 196.

Diese besondere gesamtstaatliche Relevanz ist für Investitionen in die Seehafeninfrastruktur angesichts der nationalen Bedeutung der Seehäfen als Umschlagplatz unzweifelhaft. Sie hat sich – wie dargelegt – in der seit der Weimarer Zeit in unterschiedlicher Form geleisteten bundesstaatlichen Entlastung der Küstenländer von den bei ihnen anfallenden Hafenlasten niedergeschlagen, und sie ist jüngst in der Nationalen Hafenstrategie der Bundesregierung bekräftigt worden.

bb. Förderzweck der Wirtschaftsförderung

Art. 104b Abs.1 S. 1 GG verlangt, dass die vom Bund geförderten Investitionen mit Blick auf einen der Förderzwecke nach Nr. 1 bis 3 erforderlich sind. In Betracht kommt hier der dritte, sogenannte strukturpolitische Förderzweck der Förderung des wirtschaftlichen Wachstums (§ 104b Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GG). Dieser Förderzweck ist wegen seiner tatbestandlichen Unschärfe und Weite seit jeher besonders umstritten.

Vgl. dazu Hellermann, in: Huber/Voßkuhle, GG, Bd. 3, 8. Aufl. 2024, Art. 104b Rn. 39 m.w.N.

Für Investitionen in die Seehafeninfrastruktur lässt er sich jedoch auch dann, wenn ein restriktives Verständnis zugrunde gelegt wird, mit guten Gründen bejahen. Deutlicher als anderen ökonomisch vertretbaren Sachinvestitionen kommt diesen Investitionen wegen ihrer essentiellen Bedeutung für weitere Wirtschaftszweige eine struktur- und damit wachstumspolitische Bedeutung zu. Die hierauf gestützte Begründung schon der ursprünglichen Regelung des Seehafenfinanzierungsgesetzes

Vgl. BT-Drs. 14/7063, S. 36: „Die Finanzhilfen werden den betroffenen Ländern zur Förderung wirtschaftlichen Wachstums gewährt (Artikel 104a Abs. 4 Satz 1, 3. Alternative). Sie dienen der Finanzierung von Investitionen zur Erhaltung bzw. Verbesserung der Qualität der Seehäfen im Hinblick auf ihre spezifische Funktion als Standort maritimer Wirtschaftszweige (Schiffbau, Fischereiwirtschaft).“

ist ggf. auch heute tragend.

cc. *Bundesgesetzgebungskompetenz*

Ein wesentlicher Unterschied zu Art. 104a Abs. 4 GG a.F., auf den das Seehafenfinanzierungsgesetz ursprünglich gestützt worden ist, liegt darin, dass Art. 104b Abs. 1 S. 1 GG grundsätzlich – vorbehaltlich der hier nicht in Betracht kommenden Notlagenklausel des Art. 104b Abs. 1 S. 2 GG – die Gewährung von Bundeshilfen vom Bestehen einer Bundesgesetzgebungszuständigkeit abhängig macht. Dieses Erfordernis ist für die Frage, ob auf dieser neuen Grundlage Seehafeninvestitionen vom Bund unterstützt werden können, von zentraler Bedeutung. Erforderlich ist zunächst die Einschlägigkeit einer Bundesgesetzgebungsmaterie. Die Bundesinvestitionshilfekompetenz im Bereich ausschließlicher Bundesgesetzgebungszuständigkeiten nach Art. 73 GG ist danach ohne Weiteres gegeben. Soweit eine Materie der konkurrierenden Bundesgesetzgebungszuständigkeit nach Art. 74 Abs. 1 GG einschlägig ist, die Art. 72 Abs. 2 GG unterfällt, ist streitig, ob auch die Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung gegeben sein muss, um die Bundesinvestitionshilfekompetenz zu begründen. Der dies bejahenden Auffassung

Kube, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG (65. Ed. 01.03.2026), Art. 104b Rn. 5; Siekmann, in: Sachs, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 104b Rn. 31.

stehen jedoch die überzeugenderen Gründe entgegen.

Vgl. Heun/Thiele, in: Dreier, GG, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 104b Rn. 22; Hellermann, in: Huber/Voßkuhle, GG, Bd. 3, 8. Aufl. 2024, Art. 104b Rn. 46.

Die folgenden Überlegungen gehen von der Annahme aus, dass das Vorliegen einer Materie auch der konkurrierenden Bundesgesetzgebungszuständigkeit ausreicht.

(1) Kompetenzen mit Meeresbezug, insbes. Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 GG

In Betracht zu ziehende Kompetenzen mit Meeresbezug, die auch das Recht der Seehäfen umfassen könnten, enthält das Grundgesetz in Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 (Hochsee- und Küstenfischerei und Küstenschutz), Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 GG (Hochsee- und Küstenschiffahrt sowie Seezeichen, Binnenschiffahrt, Wetterdienst, Seewasserstraßen und dem allgemeinen Verkehr dienende Binnenwasserstraßen) und Art. 74 Abs. 1 Nr. 32 GG (Wasserhaushalt). Auch die nächstliegende (konkurrierende, Art. 72 Abs. 2 GG nicht unterfallende) Bundesgesetzgebungszuständigkeit nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 GG erfasst nach ganz überwiegender, so gut wie unbestrittener Auffassung die Seehäfen weder unter dem dort genannten Gesichtspunkt des Schifffahrtsrecht als Wasserverkehrsrecht noch als Teil des dort ebenfalls erfassten Wasserwegerechts.

Vgl. dazu näher, ausführlich und überzeugend Deutscher Bundestag, Wissenschaftlicher Dienst, Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und

Finanzierungskompetenzen für Seehäfen, WD 3 - 3000 - 027/26; WD 4 - 3000 - 016/26; WD 5 - 3000 - 022/26, S. 9 ff.

Die Bundesgesetzgebungsmaterien mit Meeresbezug, insbesondere auch Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 GG begründen damit keine Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Seehafenrecht. Insoweit bleibt die Regulierung des Baus, Ausbaus und Betriebs von Seehäfen grundsätzlich den Ländern überlassen (Art. 70 Abs. 1 GG).

So das Zwischenergebnis nach Erörterung von Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 (und Art. 74 Abs. 2 Nr. 17 und 31 GG) in Deutscher Bundestag, Wissenschaftlicher Dienst, a.a.O., S. 14, unter Hinweis auf Reiling, Hafenfinanzierung als Kompetenzproblem, NordÖR 2024, 471 (476); Nehab, Die Verwaltungsorganisation in der Seeschifffahrt, 2022, S. 57.

(2) Seehafenrecht als Recht der Wirtschaft (Art. 74 Abs. Nr.11 GG)

Die wirtschaftliche Bedeutung der Seehäfen könnte die Annahme nahelegen, die (konkurrierende) Bundesgesetzgebungszuständigkeit für das Recht der Wirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 i.V.m. Art. 72 Abs. 2 GG) könne eine umfassende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für das Recht der Seehäfen begründen. In diesem Sinne ist erwogen worden, dieser Kompetenzmaterie das Recht des Bundesgesetzgebers zum Erlass von wirtschaftsfördernden Bestimmungen, die die Seehäfen betreffen, zu entnehmen.

Deutscher Bundestag, Wissenschaftlicher Dienst, Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Finanzierungskompetenzen für Seehäfen, WD 3 - 3000 - 027/26; WD 4 - 3000 - 016/26; WD 5 - 3000 - 022/26, S. 16; krit. zur hierauf gestützten Annahme, der Bund könne Investitionshilfen zur allgemeinen Ertüchtigung der Seehafeninfrastruktur gewähren, Reiling, Hafenfinanzierung als Kompetenzproblem, NordÖR 2024, 471 (476).

Eine so weitreichende Auslegung dieser Kompetenzmaterie – die ja nicht nur die Investitionshilfe-, sondern zunächst und vor allem eine umfassende Regelungskompetenz des Bundes in Bezug auf die Seehäfen zur Folge hätte – ist nicht überzeugend. Sie beachtet nicht, dass die Seehäfen nicht nur Wirtschaftssubjekte, sondern darüber hinaus Einrichtungen der Länder sind, die diesen als Instrument zur Verfolgung eigener politischer Ziele dienen. Wie das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss zum Verbot des Umschlags von Kernbrennstoffen nach dem Bremischen Hafenbetriebsgesetz festgestellt hat, sind Häfen öffentliche Einrichtungen im Sinne eines Bestands oder der Zusammenfassung personeller und sächlicher Mittel, deren Widmungsumfang der jeweilige Hafenträger und übergeordnet der Landesgesetzgeber bestimmt.

BVerfGE 160, 1 Rn. 87, unter Verweis u.a. auf Müller, Die Einziehung von öffentlichen Binnenhäfen unter besonderer Berücksichtigung nordrhein-westfälischer Verhältnisse, in: Schlacke/Beaucamp/Schubert (Hrsg.), Infrastruktur-Recht. Festschrift für Wilfried Erbguth, 2019, S. 607 (626); Lagoni, Atomtransporte im Hafen, NordÖR 2012, 335 (336).

Damit hat auch das Bundesverfassungsgericht anerkannt, dass das Recht der Seehäfen als solches Landesrecht, damit auch nicht vom Kompetenztitel des Rechts der Wirtschaft umfasst ist.

(3) Spezifische, sachlich begrenzte Bundesgesetzgebungszuständigkeiten

In seinem Beschluss zum Verbot des Umschlags von Kernbrennstoffen nach dem Bremischen Hafenbetriebsgesetz hat das Bundesverfassungsgericht zugleich deutlich gemacht, dass die landesrechtliche Zuständigkeit für das Recht der Seehäfen bundesgesetzlichen Regelungen nicht entgegensteht, die sich auf Seehäfen auswirken, der Sache nach aber die Regelung eines von Bundesgesetzgebungszuständigkeiten erfassten Lebensbereichs darstellen.

Vgl. – dort umgekehrt im Hinblick auf das Vordringen des Landesgesetzgebers in Bundesgesetzgebungsmaterien – BVerfGE 160, 1 Rn. 89: “Allerdings dürfen die Länder keine Regelung im Gewande der Widmung treffen, die sich der Sache nach als Regelung eines von Art. 73 GG erfassten Lebensbereichs darstellt ... und zu einem Eingriff in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes führen würde.”

Mit Blick auf die Begründung von Bundesinvestitionshilfekompetenzen gemäß Art. 104b GG kommen verschiedene sachlich begrenzte Bundesgesetzgebungszuständigkeiten, die hier nur beispielhaft angeführt und in ihrer jeweiligen Reichweite nicht umfassend behandelt werden können, in Betracht.

Von hervorgehobener aktueller Bedeutung ist die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Verteidigung und den Zivilschutz (Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG). Sie erlaubt Regelungen insbesondere auch zu den militärischen Funktionen der Seehäfen.

Regelungen zur Eisenbahnanbindung der Seehäfen und zu dafür nötigen Anlagen auch im räumlichen Bereich der Seehäfen können auf der Grundlage der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Bau von Schienenwegen der Eisenbahnen des Bundes (Art. 73 Abs. 1 Nr. 6a GG) bzw. der Zuständigkeit für die Schienenbahnen, die nicht Eisenbahnen des Bundes sind (Art. 74 Abs. 1 Nr. 23 GG)

Auf die hierauf gestützte Förderung von Ersatzinvestitionen in See- und Binnenhäfen nach dem Schienengüterfernverkehrsnetzförderungsgesetz verweist Reiling, Hafenfinanzierung als Kompetenzproblem, NordÖR 2024, 471 (474).

zugelassen sein.

Weiterhin bestehen relevante (konkurrierende) Bundesgesetzgebungszuständigkeiten im Bereich des Klima- und Umweltschutzes sowie der Energiewirtschaft, die sich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 und Nr. 24 GG ergeben. Genannt werden etwa Regelungen zur Landstromversorgung im Hafen, Ausbau von Speicher- und Bebunkerungskapazitäten für erneuerbare Kraftstoffe oder Hafeninfrastruktur für LNG-Terminals.

Reiling, Hafenfinanzierung als Kompetenzproblem, NordÖR 2024, 471 (476);

Die Regelungsbefugnisse im Bereich des Klima- und Umweltschutzes erlauben etwa bundesgesetzliche Regelungen zur Luftreinhaltung oder zur Lärmbekämpfung, soweit nicht verhaltens-, sondern anlagenbezogen.

Deutscher Bundestag, Wissenschaftlicher Dienst, Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Finanzierungskompetenzen für Seehäfen, WD 3 - 3000 - 027/26; WD 4 - 3000 - 016/26; WD 5 - 3000 - 022/26, S. 17.

Diese Bundesgesetzgebungszuständigkeiten sind Voraussetzung für die Einrichtung des neuen Titels „Klimafreundliche Schifffahrt und Häfen“ im Klima- und Transformationsfonds mit zusätzlich 400 Mio. Euro in den kommenden vier Jahren.

dd. Ausgestaltung von Bundesinvestitionshilfen

Soweit danach die Gewährung von Bundesinvestitionshilfen auf einzelnen, die Seehäfen betreffenden Gebieten für zulässig angesehen werden können, bleiben die weiteren Vorgaben zu beachten, die Art. 104b GG insoweit macht.

Nur hingewiesen werden soll auf die im Vergleich zu Art. 104a Abs. 4 GG a.F. erheblich erweiterten Ingerenz- und Kontrollbefugnisse des Bundes nach Art. 104b Abs. 2 S. 2 bis 4 GG.

Mit Blick auf die Möglichkeiten finanzieller Unterstützung durch den Bund noch bedeutsamer sind die gegenüber Art. 104a Abs. 4 GG a.F. neuen Vorgaben nach Art. 104b Abs. 2 S. 6 und 7 GG. Danach sind die Mittel des Bundes befristet zu gewähren und degressiv auszugestalten, außerdem in regelmäßigen Zeitabständen zu überprüfen. Diese Vorgaben schließen nicht notwendig eine längerfristige Hilfestellung durch den Bund aus. Nach nicht unbestrittener, aber wohl überwiegender Auffassung statuieren sie kein Wiederholungsverbot; befristet gewährte Finanzhilfen können nach

ihrem Auslaufen ggf. durch eine erneute – wiederum befristete und degressiv gestaltete – Gewährung verlängert werden.

Vgl. Hellermann, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 104b Rn. 70, m.w.N.

Gleichwohl folgt aus diesen Vorgaben eine weitere wesentliche Einschränkung der Tauglichkeit von Art. 104b GG als Grundlage einer dauerhaften, verlässlichen Mitfinanzierung von Investitionen im Bereich der Seehäfen durch den Bund.

b. Art. 125c Abs. 2 S. 2 GG

Vor dem Hintergrund dieses Befundes zu Art. 104b GG ist weiter zu erörtern, ob Art. 125c Abs. 2 S. 2 GG, der die Fortgeltung des Seehafenfinanzierungsgesetzes regelt, eine Änderung dieses Gesetzes, insbesondere eine Erhöhung des dort vorgesehenen Volumens der Bundesmittel zulässt und damit erhöhte Bundeshilfen für Investitionen in die Seehafeninfrastruktur allgemein ermöglicht.

aa. Verfassungsmäßigkeit des Seehafenfinanzierungsgesetzes zum Zeitpunkt seines Erlasses

Nicht unumstritten ist, ob Art. 125c Abs. 2 GG, indem er die Fortgeltung der dort genannten Gesetze anordnet, deren Verfassungsmäßigkeit nach der früheren, ihrem Erlass zugrunde liegenden Verfassungslage verbindlich feststellt.

So Siekmann, in: Sachs, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 125c Rn. 17; a.A. Wolff, in: Huber/Voßkuhle, GG, Bd. 3, 8. Aufl. 2024, Art. 125c Rn. 11, 14; Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG (109. EL Jan. 2026), Art. 125c Rn. 13.

Die Frage ist bedeutsam für einzelne von Art. 125c Abs. 2 GG erfasste Investitionshilfegesetze, deren ursprüngliche Verfassungsmäßigkeit umstritten gewesen ist.

Vgl. Seiler, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG (65. Ed. 01.03.2026), Art. 125c Rn. 7.2, unter Verweis auf das Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“.

Die ursprüngliche Verfassungsmäßigkeit des Seehafenfinanzierungsgesetz nach Art. 104a Abs. 4 GG a.F. kann jedoch ohne vertiefte Untersuchung zugrunde gelegt werden.

Vgl. die Ausführungen oben unter B. I. 4. a. zu Art. 104b GG, die zeigen, dass allein das neue Erfordernis einer Bundesgesetzgebungszuständigkeit der Gewährung von Bundesinvestitionshilfen für Seehäfen entgegensteht.

Darauf, ob Art. 125c Abs. 2 GG insoweit u.U. als Heilungsvorschrift fungieren könnte, kommt es für das Seehafenfinanzierungsgesetz demnach nicht an.

bb. Bedeutung der Fortgeltungsanordnung nach Art. 125c Abs. 2 S.2 GG

Die entscheidende Frage ist, ob die Fortgeltungsanordnung nach Art. 125c Abs. 2 S. 2 GG eine Erweiterung der in dem Gesetz ursprünglich vorgesehenen Bundeshilfe zulässt. Die Möglichkeit einer solchen erweiternden Gesetzesänderung wird in der einschlägigen Kommentarliteratur verbreitet, allerdings auf der Grundlage einer wenig vertieften Erörterung verneint.

Vgl. Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 19. Aufl. 2026, Art. 125c Rn. 6; Wolff, in: Huber/Voßkuhle, GG, Bd. 3, 8. Aufl. 2024, Art. 125c Rn. 13; Heun/Thiele, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2018, Art. 125c Rn. 9; Kerkemeyer, in: von Münch/Kunig, GG, 8. Aufl. 2025, Art. 125c Rn. 15; Seiler, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG (65. Ed. 01.03.2026), Art. 125c Rn. 5; zurückhaltender, aber wohl zustimmend Siekmann, in: Sachs, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 125c Rn. 26 Fn. 52.

Diese Literaturauffassung zugrunde legend hat der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages in einzelnen seiner einschlägigen Berichte in den Jahren 2024 und 2026 angenommen, eine Erhöhung der Fördermittel durch Änderung des Seehafenfinanzierungsgesetzes sei als rechtlich nicht zulässig zu beurteilen.

Deutscher Bundestag. Wissenschaftliche Dienste, Sachstand. Zur Frage der finanzverfassungsrechtlichen Zulässigkeit des Einsatzes von Bundesmitteln zur Ertüchtigung der Hafeninfrastruktur, WD 4 - 3000 - 017/24, S. 6; ders., Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Finanzierungskompetenzen für Seehäfen. Rechtslage und Entstehungsgeschichte, WD 3 - 3000 - 027/26; WD 4 - 3000 - 016/26; WD 5 - 3000 - 022/26, S. 29 f.

Diese – hier und dann auch im politischen Raum übernommene – Annahme bedarf jedoch näherer Überprüfung.

(1) Bedeutung des Verweises auf die Rechtslage vom 1. September 2006

In einschlägigen Stellungnahmen

Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 19. Aufl. 2026, Art. 125c Rn. 6; Wolff, in: Huber/Voßkuhle, GG, Bd. 3, 8. Aufl. 2024, Art. 125c Rn. 13; Seiler, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG (65. Ed. 01.03.2026), Art. 125c Rn. 5.

wird darauf abgehoben, dass Art. 125c Abs. 2 S. 2 GG die Fortgeltung des Seehafenfinanzierungsgesetzes in der Fassung vom 1. September 2006 anordne, d.h. in der

Fassung zum Zeitpunkt des Außerkrafttretens von Art. 104a Abs. 4 GG a.F. und des Inkrafttretens von Art. 104b GG.

Dies könnte bei oberflächlicher Betrachtung aus dem Umstand gefolgert werden, dass Art. 125c Abs. 2 S. 2 GG in seinem Wortlaut auf dieses Datum Bezug nimmt. Bei genauerer Betrachtung steht diesem Schluss jedoch die Formulierung, insbesondere der Satzbau des Art. 125c Abs. 2 S. 2 GG entgegen. Die Bestimmung spricht von den mit dem Seehafenfinanzierungsgesetz vom 20. Dezember 2001 „nach Artikel 104a Absatz 4 in der bis zum 1. September 2006 geltenden Fassung geschaffenen Regelungen“, nicht von den nach Artikel 104a Absatz 4 (a.F.) geschaffenen Regelungen in der bis zum 1. September 2006 geltenden Fassung. Schon aus dieser Stellung des Verweises auf das Datum des 1. September 2006 geht klar hervor, dass damit auf das Ende der Geltung des Art. 104a GG a.F., nicht auf die auf seiner Grundlage geschaffenen Regelungen Bezug genommen wird. Bezogen auf das Seehafenfinanzierungsgesetz wäre zudem die Rede von „der bis zum 1. September 2006 geltenden Fassung“ unsinnig, da doch gerade die Fortgeltung über dieses Datum hinaus angeordnet wird; insoweit hätte die Regelung nicht von der „bis zum“, sondern von der „am 1. September 2006 geltenden Fassung“ sprechen müssen.

Dem Verweis auf den 1. September 2006 kann also keine explizite Beschränkung der Fortgeltung auf das Seehafenfinanzierungsgesetz in der bis zum bzw. am 1. September 2006 geltenden Fassung entnommen werden.

(2) Gegenschluss aus Art. 125c Abs. 2 S. 3 GG?

In systematischer Interpretation des Art. 125c Abs. 2 S. 2 GG stellt sich weiter die Frage, ob aus Art. 125c Abs. 2 S. 3 GG im Umkehrschluss gefolgert werden muss, dass eine Änderung des Seehafenfinanzierungsgesetzes unzulässig ist.

So ausdrücklich Reiling, Hafenfinanzierung als Kompetenzproblem, NordÖR 2024, 471 (475); vgl. weiter, auf den durch Art. 125c Abs. 2 S. 3 GG begründeten Unterschied abhebend, Seiler, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG (65. Ed. 01.03.2026), Art. 125c Rn. 4; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 19. Aufl. 2026, Art. 125c Rn. 5 f.; Wolff, in: Huber/Voßkuhle, GG, Bd. 3, 8. Aufl. 2024, Art. 125c Rn. 13.

Die dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz geltende Regelung des Art. 125c Abs. 2 S. 3 GG geht zurück auf die – der Umsetzung der Beschlüsse der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern vom 14. Oktober 2016 zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur

Verbesserung der Erledigung der staatlichen Aufgaben in der föderalen Ordnung dienende – Verfassungsänderung des Jahres 2017.

Art. 1 Nr. 9 lit. b des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes v. 13. Juli 2017, BGBl. I S. 2347.

Durch diese Reform hatte Art. 125c Abs. 2 S. 3 GG zunächst folgenden Wortlaut erhalten: „Eine Änderung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes durch Bundesgesetz ist ab dem 1. Januar 2025 zulässig.“ Ausweislich der Gesetzentwurfsbegründung sollte mit dieser Regelung nicht eine Änderung zugelassen, sondern eine insbesondere den Ländern nachteilige Änderung bis zum Jahr 2025 ausgeschlossen werden.

Vgl. BT-Drs. 18/11131, S. 19: „Die Änderung in Absatz 2 dient der Umsetzung des Beschlusses der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern vom 14. Oktober 2016 zur dauerhaften Fortführung der Finanzhilfen des Bundes für Seehafenlasten und der Bundesprogramme nach dem § 6 Absatz 1 GVFG. ... In Absatz 2 Satz 2 wird daher nunmehr bestimmt, dass die Finanzhilfen bis zu ihrer Aufhebung fortgelten. Für die Regelungen im Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz sind Änderungen ab dem 1. Januar 2025 zulässig.“ Vgl. auch die – einen Zustimmungsvorbehalt fordernde – Stellungnahme des Bundesrats, BT-Drs. 18/11131, S. 26: „Es ist daher definitiv auszuschließen, dass ab dem 1. Januar 2025 eine Änderung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes gegen die Interessen der Länder erfolgen könnte.“

In der nachfolgenden Verfassungsänderung des Jahres 2019 ist dann diese zeitliche Änderungssperre aufgehoben worden und hat Art. 125c Abs. 2 S. 3 GG durch Streichung der Wörter „ab dem 1. Januar 2025“ den heutigen Wortlaut erhalten.

Art. 1 Nr. 4 lit. a, aa des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes v. 28. März 2019, BGBl. I S. 404.

Durch diese Änderung sollte, wie die Gesetzentwurfsbegründung ausdrücklich festhält, eine Erhöhung der Mittel für das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz vor 2025 und ihre dynamisierte Fortsetzung für Neu- und Ausbaumaßnahmen ermöglicht werden; Änderungen sowohl der Bestimmungen zur Höhe der Finanzhilfen als auch zur Art der zu fördernden Investitionen sollten damit zugelassen werden.

Vgl. BT-Drs. 19/3440, S. 2, 3, 11.

Wie das Bundesfinanzministerium kommentiert hat,

Monatsbericht des BMF, Mai 2019, S. 32.

ist damit die auch als „Versteinerung“ bezeichnete Änderungssperre des Art. 125c Abs. 2 Satz 3 GG a. F. wieder aufgehoben worden, womit die zuvor bestehende Versteinerung erst auf Art. 125c Abs. 2 Satz 3 GG a. F., nicht schon auf die vorausliegende

grundsätzliche Fortgeltungsanordnung nach Art. 125c Abs. 2 GG zurückgeführt worden ist.

Vor dem Hintergrund dieser Entstehungsgeschichte ist es nicht überzeugend, aus Art. 125c Abs. 2 S. 3 GG den Gegenschluss zu ziehen, eine Änderung des nach Art. 125c Abs. 2 S. 2 GG fortgeltenden Seehafenfinanzierungsgesetzes sei unzulässig. Art. 125c Abs. 2 S. 3 GG heutiger Fassung ist nicht erlassen worden als konstitutive Ermächtigung zur Änderung des – ebenfalls nach Art. 125c Abs. 2 S. 2 GG fortgeltenden – Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes, sondern zum Zweck der Aufhebung einer zuvor nur für dieses Gesetz erlassenen verfassungsrechtlichen Änderungssperre. Nach dieser Gesetzgebungsgeschichte hätte es des Art. 125c Abs. 2 S. 3 GG heutiger Fassung nicht bedurft, um Änderungen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes zuzulassen, wenn es die vorangegangene einschränkende Regelung des Art. 125c Abs. 2 S. 3 GG a.F. nicht gegeben hätte. Damit wird aber auch die Annahme hinfällig, Art. 125c Abs. 2 Satz 3 GG stehe einer Änderung des Seehafenfinanzierungsgesetzes entgegen.

(3) Bedeutung von „Fortgeltung“

Allein ausschlaggebend für die Zulässigkeit einer nachfolgenden Gesetzesänderung wird damit, welche Bedeutung der Anordnung des Fortgeltens des Seehafenfinanzierungsgesetzes zukommt, insbesondere ob und inwieweit damit die unveränderte Fortgeltung festgeschrieben ist. Da die Aufhebung des Gesetzes in Art. 125c Abs. 2 S. 2 GG ausdrücklich zugelassen ist,

Wolff, in: Huber/Voßkuhle, GG, Bd. 3, 8. Aufl. 2024, Art. 125c Rn. 13.

wird als deren minus auch eine die Investitionshilfe einschränkende oder verkürzende Änderung des Gesetzes als zulässig anzusehen sein. Untersuchungsbedürftig ist jedoch die – hier mit Blick auf den Untersuchungsauftrag interessierende – Änderung des Gesetzes zur Ausdehnung der Investitionshilfe des Bundes für Seehäfen. Sie wird u.a. mit dem Argument verneint, sie sei unzulässig, weil für eine solche Erweiterung dem Bund nunmehr die nötige Bundeskompetenz fehle;

Heun/Thiele, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2018, Art. 125c Rn. 9; Kerkemeyer, in: von Münch/Kunig, GG, 8. Aufl. 2025, Art. 125c Rn. 15.

die nach heutiger Verfassungslage durch Art. 104b Abs. 1 S. 1 GG errichtete Sperre solle somit durch Art. 125c Abs. 2 S. 2 GG nicht beseitigt werden. Das wirft die Frage auf, welcher Bedeutung insoweit der Anordnung der Fortgeltung zukommt.

aaa. Keine Versteinerung der Gesetzgebung

Stellungnahmen in Rechtsprechung und Literatur, die der in Art. 125c Abs. 2 S. 2 GG angeordneten Fortgeltung explizit die Zulässigkeit einer erweiternden Änderung ungeachtet der fehlenden, nach dem heute geltenden Art. 104b GG erforderlichen Bundesgesetzgebungskompetenz entnehmen, sind nicht ersichtlich. Allerdings wird im Ausgangspunkt zutreffend darauf hingewiesen, dass der Begriff der Fortgeltung in Art. 123 ff. GG mehrfach verwandt wird und wegen der systematischen Nähe in Art. 125c Abs. 2 S. 2 GG gleich wie in den anderen Bestimmungen zu verstehen ist.

Wolff, in: Huber/Voßkuhle, GG, Bd. 3, 8. Aufl. 2024, Art. 125c Rn. 12.

Deshalb kann hier die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Ladenschlussrecht vom 9. Juni 2004 herangezogen werden.

So im Ansatzpunkt auch Reiling, Hafenfinanzierung als Kompetenzproblem, NordÖR 2024, 471 (475).

Sie gilt der in Art. 125a Abs. 2 S. 1 GG – ohne ausdrückliche Ermächtigung zur Änderung – angeordneten Fortgeltung von Recht, das wegen der 1994 erfolgten Änderung von Art. 72 Abs. 2 GG nicht mehr erlassen werden könnte. Nach dieser Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts sind auf das fortgeltende Bundesrecht zunächst alle für Bundesrecht maßgebenden verfassungsrechtlichen Normen mit Ausnahme von Art. 72 Abs. 2 GG n.F., aber unter Einschluss der Vorschriften über die Änderung bestehenden Rechts anwendbar; die Fortgeltungsanordnung wolle keinen Stillstand der Gesetzgebung verursachen.

BVerfGE 111, 10 (30).

Entsprechend hat das Bundesverfassungsgericht auch durch die Fortgeltungsregelung des Art. 125a Abs. 1 GG den Bundesgesetzgeber grundsätzlich nicht an Änderungen gehindert gesehen.

BVerfGE 155, 310 Rn. 80 ff. Zu in Bezug auf Art. 125a GG vorgenommenen Einschränkungen vgl. sogleich unter B. I. 4. b. aa. (3) bbb.

Auf Art. 125c Abs. 2 S. 2 GG übertragen bedeutet das, dass auf das fortgeltende Seehafenfinanzierungsgesetz alle für Bundesrecht maßgebenden verfassungsrechtlichen Normen mit Ausnahme von Art. 104b GG, aber unter Einschluss der Vorschriften über die Änderung bestehenden Rechts anwendbar sind.

Der Übertragung dieser Annahme einer Änderungsbefugnis des Bundesgesetzgebers auf Art. 125c Abs. 2 S. 2 GG ist entgegengehalten worden, dass die Interessenlage

abweichend sei. Die Eröffnung der Änderungsbefugnis bei Art. 125a Abs. 1 GG (entsprechend auch bei Art. 125a Abs. 2 GG) beruhe darauf, dass ansonsten wegen der Unzuständigkeit beider staatlichen Ebenen eine Versteinerung der Rechtslage gedroht habe; dies sei bei Art. 125c Abs. 2 S.2 GG anders, da hier jedenfalls den Ländern rechtlich eine Finanzierung der Seehäfen nicht verwehrt sei.

Reiling, Hafenfinanzierung als Kompetenzproblem, NordÖR 2024, 471 (475),

Diese Einwand verkennt den Umstand, dass bei der Fortgeltungsanordnung des Art. 125c Abs. 2 GG für die Interessenlage nicht die Befugnis zu gesetzlicher Regelung der Finanzierung durch eine der beiden staatlichen Ebenen, sondern die Finanzierungsbefugnis gerade des Bundes zugunsten der Seehafenländer entscheidend ist.

Mit Blick hierauf legt Art. 125c Abs. 2 S. 2 GG deutlicher noch als Art. 125a Abs. 1 und 2 GG nahe, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber mit der Fortgeltungsanordnung keinen Stillstand der Gesetzgebung begründen wollte, dass vielmehr die Fortgeltungsanordnung eine Änderungsbefugnis des Bundesgesetzgebers einschließt. Während Art. 125a GG auf eine Ablösung der Bundes- durch die Landesgesetzgebungszuständigkeit angelegt ist, wird mit Art. 125c Abs. 2 S. 2 GG eine langfristige, dauerhafte Fortgeltung – und Fortsetzung der finanziellen Förderung durch den Bund – angestrebt. Schon der in der Ursprungsfassung des Art. 125c Abs. 2 GG vorgesehen Befristung der Regelungen des Seehafenfinanzierungsgesetzes lag nicht die Absicht zugrunde, die Bundeshilfen nur noch vorübergehend weiter zu gewähren und sie mit dem Jahr 2019 auslaufen zu lassen. Vielmehr beruhte diese Befristung auf der allgemeinen Entscheidung des Solidarpaktfortführungsgesetzes, die durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999 erforderlich gewordene Neuregelung der Bundes-Länder-Finanzbeziehungen auf den Zeitraum bis 2019, den für den Abschluss des Aufbaus Ost vorgesehenen Zeitraum,

Vgl. BT-Drs. 14/7063, S. 1.

zu begrenzen; diese für das Maßstäbengesetz und das neue Finanzausgleichsgesetz explizit geäußerte Absicht

Vgl. BT-Drs. 14/7063, S. 18: „Da der Gesetzgeber des Maßstäbengesetzes die vom Bundesverfassungsgericht geforderte langfristige Geltung der Maßstäbe durch eine Befristung bis zum 31. Dezember 2019 konkretisiert hat, ist auch die Geltung des neuen Finanzausgleichsgesetzes bis zu dem Zeitpunkt befristet.“

hat sich auch auf die damit sachlich eng verwobenen weiteren finanzrelevanten Regelungen des Solidarpaktfortführungsgesetzes erstreckt. Dass die Entlastung der Küstenländer von Hafenlasten nicht als befristet und auslaufend, sondern als langfristige, dauerhafte Unterstützung vorgesehen ist, ist dann als Ergebnis der Verhandlungen über die

Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab 2020 nochmals deutlicher geworden, indem die in Art. 125c Abs. 2 S. 2 GG a.F. vorgesehene Befristung der Fortgeltung des Seehafenfinanzierungsgesetzes auf den 31. Dezember 2019 gestrichen worden ist. Mit der hierin angelegten Absicht einer unbefristeten, dauerhaften Fortgeltung stünde die Vorstellung einer dauerhaft unveränderten Fortgeltung sachlich nicht im Einklang.

Bei genauer Betrachtung schließt bereits diese Änderung des Art. 125c Abs. 2 S. 2 GG die Zulassung einer anspruchserweiternden Änderung des Seehafenfinanzierungsgesetzes ein. Art. 125c Abs. 2 S. 2 GG n.F. hatte mit Wirkung ab dem 20. Juli 2017 allein die Möglichkeit der unbefristeten Fortgeltung eröffnet. Einfachgesetzlich sah das Seehafenfinanzierungsgesetz zu diesem Zeitpunkt in seinem § 1 Abs. 1 noch eine Befristung der Fortgeltung auf den 31. Dezember 2019 vor; diese einfachgesetzliche Befristung ist unter Ausnutzung der von Art. 125c Abs. 2 S. 2 GG n.F. eingeräumten Möglichkeit einer unbefristeten Fortgeltung erst anschließend, durch Gesetz vom 14. August 2017, aufgehoben worden.

Dass die angeordnete Fortgeltung auch die Möglichkeit der erweiternden Gesetzesänderung einschließen sollte, bestätigt weiter der vergleichende Blick auf die ebenfalls in Art. 125c Abs. 2 GG geregelte Fortgeltung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes. Wie dargelegt

Vgl. oben unter A. I. 2.

ist erst der 2017 zum Schutz vor einer Reduktion der Förderung eingefügten zeitlichen Änderungssperre (Art. 125c Abs. 2 S. 3 GG a.F.) eine Versteinerungswirkung beigegeben worden, die durch die Streichung der Wörter „ab dem 1. Januar 2025“ im Jahr 2019 wieder aufgehoben worden ist. Diese verfassungsrechtliche Beurteilung hat sich dann auch in der Gesetzgebungspraxis niedergeschlagen. Nach der Aufhebung der zunächst auf den 1. Januar 2025 festgelegten zeitlichen Änderungssperre in Art. 125c Abs. 2 S. 3 GG a.F. im Jahr 2019 hat der Gesetzgeber für das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz eine Erweiterungskompetenz in Anspruch genommen.

Vgl. Art. 1 des Dritten Gesetzes zur Änderung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes v. 6. März 2020, BGBl. I S. 442.

Auch diese Änderung konnte nur auf die Fortgeltungsregelung, nicht auf den neuen Art. 104b GG gestützt werden; zwar fehlt es hier wegen Art. 74 Abs. 1 Nr. 23 GG nicht an der danach nötigen Bundesgesetzgebungskompetenz, doch wäre nach Art. 104b Abs. 2 S. 6 und 7 GG eine befristete und degressive Gestaltung erforderlich gewesen.

Vgl. dazu BT-Drs. 18/11131, S. 20.

bbb. Reichweite der aus der Fortgeltungsanordnung folgenden Änderungsbefugnis

Im Hinblick auf Art. 125a Abs. 2 GG hat das Bundesverfassungsgericht die zunächst grundsätzlich anerkannte Änderungsbefugnis des Gesetzgebers in einem zweiten Schritt deutlich beschränkt. Aus dem Umstand, dass die Änderung des Art. 72 Abs. 2 GG (und die Einfügung von Art. 93, heute Art. 94 Abs. 1 Nr. 2a GG) eine Stärkung der Position der Länder intendierte, leitet das Gericht ab, dass die Änderungskompetenz des Bundesgesetzgebers eng auszulegen und an die Beibehaltung der wesentlichen Elemente des fortgeltenden Bundesrechts geknüpft sei; zu einer grundlegenden Neukonzeption seien nur die Länder – nach einer bundesgesetzlichen Freigabe ihrer Ersetzungsbefugnis gemäß Art. 125a Abs. 2 S. 2 GG – berechtigt.

BVerfGE 111, 10 (31). Vgl. weiter, dies bestätigend BVerfGE 112, 226 (250, 252 f.); 148, 147 Rn. 89.

Das Gericht hat dies nachfolgend auch mit Blick auf Art. 125a Abs. 1 GG bestätigt.

BVerfGE 111, 226 (268 ff.); 155, 310 Rn. 82.

Ausschlaggebend ist insoweit also, dass Art. 125a GG darauf angelegt ist, die dort genannten Regelungsmaterien – bei Art. 125a Abs. 2 GG abhängig von der Freigabe durch den Bundesgesetzgeber – in die Hand der Landesgesetzgeber zu überführen.

Das ist auf Art. 125c Abs. 2 S. 2 GG so nicht übertragbar, weil es keine gleichermaßen entgegenstehende, auf Beschränkung des Bundes zur Stärkung der Länderautonomie angelegte Regelungszwecke wie bei Art. 125a Abs. 2 GG gibt. Die Änderungen der Finanzverfassung, auch die Neuregelung der Bundesinvestitionshilfekompetenz in Art. 104b GG verfolgten allgemein die Ziele der Entflechtung, Verantwortungsklarheit und Handlungsautonomie, ohne – mit Rücksicht auf die erheblichen strukturellen Unterschiede der Länder – Mischfinanzierungen vollständig abschaffen zu wollen.

BT-Drs. 16/813, S. 10.

Die Einführung des grundsätzlichen Erfordernisses einer Bundesgesetzgebungskompetenz in Art. 104b Abs. 1 S. 1 GG bezweckt dabei eine Stärkung der Länder insofern, als der Bund mit dem Instrument finanzieller Hilfen künftig nicht mehr auf Gebieten ausschließlicher Länderkompetenzen Einfluss können soll. Von eben dieser die Länderautonomie stärkenden Änderung aber nimmt Art. 125c Abs. 2 S. 2 GG die Investitionshilfen für die Seehäfen jedoch – im Interesse der betroffenen Länder, deren finanzielle Unterstützung durch den Bund weiterhin möglich bleiben soll – ausdrücklich aus.

Art. 125c Abs. 2 S. 2 GG in der heute geltenden Fassung setzt insoweit nach dem ausdrücklich erklärten Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers die Einigung der Regierungschefinnen und -chefs von Bund und Ländern vom 14. Oktober 2016 um.

Diese beinhaltet nicht nur die Fortgeltung des Seehafenfinanzierungsgesetzes damaliger Fassung, sondern die Fortführung der Instrumente zur Austarierung regionaler Ungleichgewichte unter den Ländern, wozu u.a. auch die Finanzierungshilfen zur Abgeltung der Hafenlasten gezählt wurden. Die Nennung der Gesamtheit dieser Instrumente, die Verwendung des Begriffs „Fortführung“ und das Abstellen auf den Zweck der Austarierung regionaler Ungleichgewichte unter den Ländern machen deutlich, dass mit diesem Beschluss und seiner nachfolgenden Umsetzung in der Verfassungsänderung des Jahres 2017 keine statische Festschreibung bestehender gesetzlicher Regelungen intendiert war. Mit Blick auf den Anwendungsfall des Seehafenfinanzierungsgesetzes wird dies verstärkt dadurch, dass die zuvor bestehende verfassungsrechtliche Befristung seiner Geltung aufgehoben worden ist, das Gesetz also potentiell dauerhaft geltend gestellt worden ist.

Es sprechen daher überzeugende Gründe für die Annahme, dass die Fortgeltungsanordnung in Art. 125c Abs. 2 S. 2 GG – entgegen der herrschenden, auch vom Wissenschaftlichen Dienst des Bundestages zugrunde gelegten Kommentarmeinung – auch eine Änderung des Seehafenfinanzierungsgesetzes zulässt, die die Bundesfinanzhilfe erweitert.

(4) Voraussetzungen einer Erweiterung der fortgeltenden Bundesinvestitionshilfen

Art. 125c Abs. 2 GG ist in seiner Ursprungsfassung als Übergangs- und Fortgeltungsregelung nach der Ablösung von Art. 104a Abs. 4 GG a.F. durch Art. 104b GG in das Grundgesetz aufgenommen

Vgl. BT-Drs. 16/813, S. 21.

und in dieser Funktion im Jahr 2017 entfristet worden. Die danach fortgeltenden einfachrechtlichen Regelungen sollten von den gegenüber Art. 104a Abs. 4 GG a.F. verschärften Voraussetzungen der Gewährung von Bundesinvestitionshilfen nach Art. 104b GG dispensiert werden, um klarzustellen, dass sie ungeachtet der inhaltlichen Unvereinbarkeit mit der neuen Rechtsgrundlage weiterhin gültig sind.

Nach Wolff, in: Huber/Voßkuhle, GG, Bd. 3, 8. Aufl. 2024, Art. 125c Rn. 5, beruht die Regelung gedanklich auf der Annahme, dass mit Wegfall der Gesetzgebungskompetenzen die Regelungen ihre Rechtsgültigkeit verlieren.

Wenn Art. 125c Abs. 2 S. 2 GG – wie dargelegt – auch eine erweiternde Änderung des fortgeltenden Rechts zulässt, ist auch diese ohne Rücksicht auf die Vorgaben des – heute für neue Investitionshilfen geltenden – Art. 104b GG zulässig. Auf das fortgeltende Recht sind alle für Bundesrecht maßgebenden verfassungsrechtlichen Normen

unter Einschluss der Vorschriften über die Änderung bestehenden Rechts mit Ausnahme von Art. 104b GG anwendbar.

Vgl. BVerfGE 111, 10 (30), zur Unanwendbarkeit von Art. 72 Abs. 2 GG n.F. im Rahmen von Art. 125a Abs. 2 S. 1 GG.

Der Dispens von den Anforderungen des Art. 104b GG kann allerdings richtigerweise nicht zur Folge haben, dass eine erweiternde Änderung dieses Gesetzes in das Belieben des Bundesgesetzgeber gestellt wird. Vielmehr ist nach der Regelungsintention des Art. 125c Abs. 2 S. 2 GG anzunehmen, dass anstelle des Art. 104b GG die Vorgaben des Art. 104a Abs. 4 GG a.F. als der ursprünglichen verfassungsrechtlichen Grundlage des weitgeltenden Rechts maßgeblich sind.

cc. Zulässigkeit einer Erhöhung der Seehafeninvestitionshilfen nach Art. 104a Abs. 4 GG a.F.

Dass die Voraussetzungen für eine Änderung des Seehafenfinanzierungsgesetzes mit einer erweiterten Finanzhilfe des Bundes für Investitionen in die Seehäfen nach Art. 104a GG vorliegen, bedarf nach den Ausführungen zu Art. 104b GG

Vgl. oben unter B. I. 4. a.

sowie zur anfänglichen Verfassungsmäßigkeit des Seehafenfinanzierungsgesetzes

Vgl. oben unter B. I. 4. b. aa.

keiner vertieften Begründung. Eine erweiterte Bundesinvestitionshilfe würde besonders bedeutsame Investitionen der Länder (und ggf. ihrer Kommunen) zum Zweck der Förderung des wirtschaftlichen Wachstums fördern. Die erweiterte Bundeshilfe könnte auch unbefristet gewährt werden. Art. 104a Abs. 4 GG hat – anders als Art. 104b Abs. 2 S. 6 und 7 GG – keine entgegenstehenden Vorgaben enthalten; einzelne Versuche, aus dem Zweck der Investitionshilfen und der nötigen Abgrenzung zu Finanzausgleich abzuleiten, Investitionshilfen dürften nur für vorübergehende Zwecke gewährt werden, sind nicht überzeugend gewesen

Vgl. Hellermann, in: Huber/Voßkuhle, GG, Bd. 3, 8. Aufl. 2024, Art. 104b Rn. 66.

und haben sich nicht durchgesetzt.

Liegen somit die tatbestandlichen Voraussetzungen vor, ist das damit eröffnete Ermessen des Bundes bezüglich der Gewährung der Investitionshilfen durch das föderative

Gleichbehandlungsgebot gebunden. Das schließt die Gewährung von Investitionshilfen an nur einzelne Länder nicht aus, soweit sie auf sachlichen Gründen beruhen, die die Ungleichbehandlung gesamtstaatlich rechtfertigen.

Vgl. BVerfGE 39, 96 (121).

Gerade zur Verfolgung eines Förderzwecks, der so nur für einzelne Länder Geltung beanspruchen kann, kann die Gewährung von Investitionshilfen nur an diese Länder gerechtfertigt sein.

Vgl. BVerfGE 86, 148 (267 f.), zum gezielten Einsatz von Investitionshilfen für Länder, die sich in einer Haushaltsnotlage befinden.

Danach erscheint auch die Gewährung von Bundeshilfen für Investitionen in Seehäfen nur an die Küstenländer, die insoweit allein von Investitionserfordernissen betroffen sind, vor dem Gebot föderaler Gleichbehandlung gerechtfertigt.

II. Regelungsmöglichkeiten auf verfassungsrechtlicher Ebene

Ungeachtet der schon nach geltendem Verfassungsrecht bestehenden Möglichkeiten einer erweiterten Unterstützung der Küstenländer durch den Bund bleibt die Möglichkeit, durch Verfassungsänderung eine neue grundgesetzliche Grundlage für eine erweiterte Beteiligung des Bundes an den Seehafenlasten zu schaffen. Der verfassungsändernde Gesetzgeber ist insoweit in der Ausgestaltung frei. Im Folgenden kann es daher nur darum gehen, sich nach der derzeitigen Systematik der grundgesetzlichen Finanzverfassung anbietende Regelungsorte und Ausgestaltungsoptionen aufzuzeigen.

1. Bund-Länder-Finanzausgleich

Sollte eine Verfassungsänderung auf der Ebene des Bund-Länder-Finanzausgleichs vorgenommen werden, so bräuchte es eine besondere Regelung für Zuweisungen des Bundes an die Küstenländer. In der Sache müsste sie zum einen klarstellen, dass insoweit die Sonderlast bzw. der Sonderbedarf der Küstenländer berücksichtigungsfähig ist, und zum anderen von der ansonsten für Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen geltenden Voraussetzung der Leistungsschwäche absehen. Ein Vorbild für eine solche besondere Zuweisungsermächtigung findet sich in dem seit 2020 geltenden Art. 107 Abs. 2 S. 6 GG,

„Zuweisungen können unabhängig von den Maßstäben nach den Sätzen 1 bis 3 auch solchen leistungsschwachen Ländern gewährt werden, deren Gemeinden (Gemeindeverbände) eine besonders geringe Steuerkraft aufweisen (Gemeindesteuerkraftzuweisungen), sowie außerdem solchen leistungsschwachen

Ländern, deren Anteile an den Fördermitteln nach Artikel 91b ihre Einwohneranteile unterschreiten.“

der für die dort geregelten Zuweisungen von der Beachtung der Maßstäbe nach Art. 107 Abs. 2 S. 1 bis 3 GG dispensiert, jedoch an der Voraussetzung der Leistungsschwäche festhält. Hiervon ausgehend wäre eine Regelung folgenden Inhalts vorstellbar: „Zuweisungen können unabhängig von den Maßstäben nach den Sätzen 1 bis 3 auch solchen Ländern gewährt werden, die Seehäfen unterhalten.“

Wie die verfassungssystematisch begründete Kritik schon an Art. 107 Abs. 2 S. 6 GG

Vgl. nur Seiler, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG (109. EL Jan. 2026), Art. 107 Rn. 135.

zeigt, würde eine weitere besondere Zuweisungsermächtigung, die zudem auch vom Erfordernis der Leistungsschwäche der begünstigten Länder absehen würde, sich in den verfassungssystematischen Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs nicht passend einfügen. In der ausdrücklichen Berücksichtigung eines spezifischen Sonderbedarfs, in der Freistellung von den Maßstäben des Art. 107 Abs. 2 S. 1 bis 3 GG, d.h. insbesondere vom Verbot der Nivellierung und Übernivellierung, und darüber hinaus im Absehen vom Erfordernis der Leistungsschwäche würde die Ermächtigung aus diesem Rahmen herausfallen. Es bliebe zudem dabei, dass ggf. die Mittel zweckungebunden als freie Haushaltsmittel den Ländern zufließen würden und der Bund keine Steuerungs- und Kontrollrechte in Bezug auf die Verwendung der Mittel hätte.

2. Gemeinschaftsaufgabe

Da die bestehende Gemeinschaftsaufgabe der Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG) nicht einschlägig ist,

Vgl. oben unter B. I. 3.

ist auch die Ergänzung des Art. 91a Abs. 1 um eine weitere Gemeinschaftsaufgabe vorstellbar. Diese könnte etwa in einem neuen Art. 91a Abs. 1 Nr. 3 GG die „Verbesserung der Seehafeninfrastruktur“ zum Gegenstand haben.

Insoweit ist insbesondere zu beachten, dass die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG nicht bloße Mitfinanzierungsinstrumente sind,

Zur hälftigen Kostentragung durch den Bund vgl. Art. 91a Abs. 3 S. 1 GG.

vielmehr darüber hinaus eine Mitwirkung des Bundes an der Erfüllung einzelner Aufgaben der Länder und damit eine administrative Zusammenarbeit von Bund und Ländern vorsehen.

Vgl. dazu etwa Suerbaum, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG (65. Ed. 01.03.2026), Art. 91a Rn. 1; Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG (109. EL Jan. 2026), Art. 91a Rn. 10; Siekmann/Thiel, in: Sachs, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 91a Rn. 15.

Die darin liegende partielle Durchbrechung der Verantwortungsteilung zwischen Bund und Ländern im Sinne eines kooperativen Föderalismus wird zum einen auf einer allgemeinen Ebene,

Vgl. etwa Kaufhold, in: Huber/Voßkuhle, GG, Bd. 3, 8. Aufl. 2024, Art. 91a Rn. 35 ff.; Siekmann/Thiel, in: Sachs, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 91a Rn. 6.

zum anderen mit Blick auf die Effektivität der Erledigung konkreter Aufgaben unterschiedlich bewertet. Vorliegend stellt sich vor allem die letztere Frage, ob es für die Verbesserung der Seehafeninfrastruktur erforderlich oder zumindest förderlich ist, eine gemeinsame Aufgabenwahrnehmung durch Bund und Küstenländer zu etablieren.

3. Bundesinvestitionshilfe

Insbesondere ist zu erwägen, ob das – bislang schon in Gestalt des Seehafenfinanzierungsgesetzes genutzte – Instrument der Bundesinvestitionshilfe im Sinne einer Ermächtigung zu erweiterten Finanzhilfen des Bundes für Investitionen in die Seehafeninfrastruktur verfassungsrechtlich ergänzt werden soll. Eine solche erweiterte Bundesinvestitionshilfe ist nach den bislang vorgenommenen gutachtlichen Überlegungen schon nach der derzeitigen Verfassungslage erlaubt;

Vgl. oben unter B. I. 4. b. zu Art. 125c Abs. 2 S. 2 i.V.m. Art. 104a Abs. 4 GG a.F.

eine Verfassungsänderung könnte dazu dienen, diese Befugnis weiter abzusichern oder auch in bestimmter Weise auszugestalten.

In Anlehnung an Art. 104c, 104d GG könnte eine weitere besondere Investitionshilfebefugnis, etwa in einem neuen Art. 104e GG, erwogen werden. Sie könnte im Kern z.B. wie folgt lauten: „Der Bund kann den Ländern Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen dieser Länder und ihrer Gemeinden (Gemeindeverbände) zur Stärkung der Infrastruktur ihrer Seehäfen gewähren.“ Offen ist dann noch, ob und inwieweit die in Art. 104b Abs. 2 S. 2 bis 4 GG vorgesehenen Ingerenz- und Kontrollrechte des Bundes übernommen würden; in Art. 104c S. 2, 104d S. 2 GG ist das in differenzierter Weise erfolgt.

Ausgehend von der gegebenen Rechtslage näherliegend noch wäre eine ausdrückliche Klarstellung der Befugnis zur erweiternden Änderung des Seehafenfinanzierungsgesetzes in Art. 125 Abs. 2 GG. Denkbar wäre etwa folgende Umformulierung des Art. 125c Abs. 2 S. 3 GG: „Eine Änderung der nach Satz 2 fortgeltenden Gesetze durch Bundesgesetz ist zulässig.“ Damit wären sowohl das bislang schon in Art. 125c Abs. 2 S. 3 GG ausdrücklich genannte Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz wie auch – neu – das Seehafenfinanzierungsgesetz erfasst.

4. Besondere Finanzierungsregelung

Dem verfassungsändernden Gesetzgeber steht es schließlich auch frei, außerhalb der finanzverfassungsrechtlichen Regelungskomplexe der bundesstaatlichen Einnahmenverteilung, insbesondere des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, einerseits und der bundesstaatlichen Lastentragungsregelungen, namentlich der Investitionshilfekompetenzen des Bundes andererseits und auch außerhalb der Gemeinschaftsaufgaben als einer schon etablierten Form spezieller bundesstaatlicher Verwaltungskooperation und Mischfinanzierung einen besonderen Finanzierungstatbestand zu schaffen. Das Grundgesetz kennt einzelne solcher Finanzierungstatbestände, die sich insbesondere der grundlegenden Unterscheidung von Lasten- und Einnahmenverteilung allenfalls mühsam einfügen. Das gilt etwa für den Art. 106a GG, der aus Anlass der Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs einen aus dem Steueraufkommen des Bundes an die Länder zu gewährenden Bundeszuschuss vorsieht, oder für Art. 106b GG, der als Kompensation für die Übertragung der Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund ebenfalls einen Bundeszuschuss an die Länder aus dem Steueraufkommen des Bundes vorsieht. In Anlehnung an diese Bestimmungen könnte auch mit Blick auf die Seehafenlasten eine besondere Finanzierungsbestimmung eingefügt werden, die in einem neuen Art. 106c GG platziert werden und in Anlehnung an Art. 106a GG etwa wie folgt lauten könnte: „Den Ländern Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein steht ab ##.##.#### für die Stärkung der Infrastruktur ihrer Seehäfen ein Betrag aus dem Steueraufkommen des Bundes zu. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Der Betrag nach Satz 1 bleibt bei der Bemessung der Finanzkraft nach Artikel 107 Abs. 2 unberücksichtigt.“

Derartige, aus der finanzverfassungsrechtlichen Systematik herausfallende Finanzierungstatbestände sind zumeist offenkundig das Ergebnis eines aus aktuellem Anlass geborenen politischen Kompromisses, dessen Ergebnis sich nicht den systematisch vorgegebenen Formen fügen wollte. Sie sind nicht nur verfassungsästhetisch ein Fremdkörper, sondern auch in der Sache ein Stör- und Risikofaktor, der unerwünschte Verwerfungen in den regulären Verfahren der Einnahmen- und Lastenverteilung nach sich ziehen kann. Es ist deshalb aus grundsätzlichen Erwägungen vorzugswürdig, nach

Möglichkeit solche Sonderregelungen zu vermeiden und nach Lösungen zu suchen, die sich in die Regelungssystematik der bundesstaatlichen Einnahmen- oder Lastenverteilung einfügen.

C. Schluss

Die Ergebnisse der vorstehenden rechtsgutachtlichen Überlegungen sind getrennt nach der gegebenen Verfassungslage und einer möglichen Verfassungsänderung zusammenzufassen und abschließend zu bewerten.

I. Ergebnisse nach geltender Verfassungslage

Auf der Grundlage des geltenden Verfassungsrechts erscheint es angeraten, auf das Instrument der Bundesinvestitionshilfen, wie es aktuell bereits in Gestalt des Seehafenfinanzierungsgesetzes genutzt wird, zurückzugreifen. Andere zu erwägende Regelungsansätze werfen je eigene Probleme auf. Eine Unterstützung der Küstenländer im Hinblick auf die Seehafenlasten im Rahmen des Bund-Länder-Finanzausgleichs durch Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen ist vor allem wegen der Voraussetzung der Leistungsschwäche des Empfängerlandes kein taugliches Instrument einer verlässlichen, dauerhaften Entlastung aller Küstenländer von ihren Hafenlasten. Das Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität nach Art. 143h GG bietet nur temporär begrenzte, vor allem aber auch sachlich kaum echte Entlastung der Küstenländer: Der Bundesanteil (Art. 143h Abs. 1 GG) erlaubt nur die Finanzierung von Investitionen in der Verwaltungs- und Finanzierungszuständigkeit des Bundes und kann den Küstenländern nur indirekte, begrenzte Entlastung von den Hafenlasten bringen, die ihrer Verwaltungs- und Finanzierungszuständigkeit entspringen; der Landesanteil (Art. 143h Abs. 2 GG) ermöglicht den Küstenländern zwar auch Investitionen in die Hafeninfrastruktur, bietet ihnen aber im Ländervergleich keine zusätzliche Entlastung. Eine Mitfinanzierung des Bundes im Rahmen einer Gemeinschaftsaufgabe nach Art. 91a GG scheidet aus.

Mit Blick auf das Instrument der Bundesinvestitionshilfen ist es zutreffend, wenn die Bundesregierung

Vgl. BT-Drs. 18/11131, S. 19.

und die Kommentarliteratur

Vgl. etwa Wolff, in: Huber/Voßkuhle, GG, Bd. 3, 8. Aufl. 2024, Art. 125 c GG, Rn. 9; Siekmann, in: Sachs, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 125 c Rn. 25.

eine umfassende Bundesinvestitionshilfekompetenz des Bundes für die Seehäfen auf der Grundlage von Art. 104b GG verneinen, weil es an der nach Art. 104b Abs. 1 S. 1 GG erforderlichen Bundesgesetzgebungsmaterie mangelt. In Betracht kommen allein auf spezielle Sachgesetzgebungskompetenzen z.B. für die Verteidigung, die Energiewirtschaft, den Klima- und Umweltschutz gestützte und entsprechend sachlich begrenzte Investitionshilfen des Bundes, die zudem nur befristet gewährt werden dürfen und degressiv auszugestalten, außerdem in regelmäßigen Zeitabständen zu überprüfen sind, was ihre Tauglichkeit als Grundlage einer dauerhaften, verlässlichen Mitfinanzierung von Investitionen im Bereich der Seehäfen durch den Bund wesentlich einschränkt. Entgegen der im verfassungsrechtlichen Schrifttum und im politischen Raum vertretenen Auffassung erlaubt jedoch die Fortgeltungsanordnung des Art. 125c Abs. 2 S. 2 GG eine den dort gewährten Bundesinvestitionshilfeanspruch erweiternde Änderung des Seehafenfinanzierungsgesetzes. Die Ablehnung dieser Änderungsbefugnis beruht bislang auf einer wenig vertieften Erörterung. Bei näherer Betrachtung zeigt sich, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber mit dieser Fortgeltungsanordnung keine Versteinerung des Seehafenfinanzierungsgesetzes angestrebt hat, sondern eine Fortführung des Instruments der Bundesinvestitionshilfe zur dauerhaften Entlastung der Küstenländer von den ihnen obliegenden Hafenlasten, die sie im regionalen Vergleich zurückwerfen; diese Regelungsintention schließt die durch Art. 125c Abs. 2 S. 2 GG begründete Befugnis des Gesetzgebers zu einer anspruchserweiternden Änderung des Seehafenfinanzierungsgesetzes ein.

II. Ergebnisse zu möglichen Verfassungsänderungen

Nach diesem Befund zu den Regelungsmöglichkeiten nach geltendem Verfassungsrecht braucht es nicht zwingend eine Verfassungsänderung, um die – nach dem Gutachtenauftrag zu untersuchende – Erhöhung der Bundeshilfen für die Küstenländer zur Entlastung von ihren Seehafenlasten zu ermöglichen. Ergänzend sind jedoch die Möglichkeiten einer Verfassungsänderung, die diese einfachgesetzlich bereits bestehende Möglichkeit weiter absichern oder in bestimmter Weise näher ausgestalten könnte, erörtert worden.

Auch auf dieser Ebene erweist sich ein Ansatz bei den Investitionshilfebefugnissen des Bundes als vorzugswürdig. Eine Ermächtigung zu besonderen Zuweisungen des Bundes an die Küstenländer im Rahmen des Bundes-Länder-Finanzausgleichs würde sich systematisch aus mehreren Gründen nicht einfügen, Ebenso wäre ein besonderer Finanzierungstatbestand, der sich weder in den bundesstaatlichen Finanzausgleich noch in die bundesstaatliche Lastenvertragsregelung einfügen würde, aus verfassungssystematischen Gründen nicht empfehlenswert. Eine Erweiterung der Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG, die ohnehin eine föderale Ausnahmeerscheinung sind, ist schon aus

grundsätzlichen bundesstaatlichen Erwägungen zurückhaltend zu bewerten, aber auch mit Blick auf die konkrete Aufgabe, da fraglich erscheint, ob über eine Mitfinanzierung des Bundes hinaus auch eine kooperative Aufgabenwahrnehmung im Rahmen einer Gemeinschaftsaufgabe geboten ist.

Mit Blick auf die Investitionshilfebefugnisse des Bundes wäre die Einfügung einer neuen, speziellen Regelung nach dem Vorbild von Art. 104c, 104d GG denkbar. Angesichts der bestehenden Investitionsförderung nach dem Seehafenfinanzierungsgesetz erscheint es jedoch näherliegend, die – schon nach dem geltenden Art. 125c Abs. 2 S. 2 GG gegebene – Zulässigkeit einer erweiternden Änderung in Art. 125c Abs. 2 GG ergänzend klarzustellen und abzusichern.

Bielefeld, den 14. Juli 2026

gez.: Prof. Dr. Joh. Hellermann

SEEHÄFEN: GUTACHTEN GIBT FINANZIERUNGSDEBATTE NEUE IMPULSE

ANALYSE ZEIGT MÖGLICHKEITEN EINER STÄRKEREN BETEILIGUNG DES BUNDES AN DEN HAFENLASTEN DER KÜSTENLÄNDER

Deutschlands Seehäfen stehen an einem Wendepunkt. Während Europa Milliarden in Hafeninfrastruktur investiert, größere Schiffe abgefertigt, Offshore-Windparks errichtet und neue Energie- und Verteidigungslogistik aufgebaut werden, erhalten die fünf Küstenländer vom Bund für die Seehäfen zusammen noch immer lediglich 38,3 Millionen Euro pro Jahr. Das entspricht weniger als dem Investitionsvolumen vieler einzelner Hafenprojekte.

Ein Rechtsgutachten im Auftrag der IHK Nord stellt die bislang verbreitete Annahme infrage, eine stärkere Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der Seehäfen sei verfassungsrechtlich kaum möglich. Die Analyse kommt zu dem Ergebnis, dass der Bund seine Finanzhilfen bereits auf Grundlage des bestehenden Rechtsrahmens erhöhen könnte.

„Deutschland diskutiert über wirtschaftliche Resilienz, Versorgungssicherheit, Energiewende und Verteidigungsfähigkeit. All diese Themen haben einen gemeinsamen Nenner: leistungsfähige Seehäfen. Wer die Bedeutung der Häfen betont, muss auch bereit sein, Verantwortung für ihre Finanzierung zu übernehmen“, sagt André Grobien, Vorsitzender der IHK Nord.

Über die deutschen Seehäfen werden Rohstoffe, Energie und Waren für Unternehmen in ganz Deutschland importiert und Exporte in die Weltmärkte abgewickelt. Doch obwohl die Häfen für die gesamte Republik arbeiten, tragen die Küstenländer bislang einen Großteil der Lasten für Kaimauern, Hafenbecken, nautische Infrastruktur und Modernisierungsmaßnahmen.

„Die deutsche Exportnation profitiert jeden Tag von leistungsfähigen Seehäfen. Trotzdem werden die Kosten für diese nationale Infrastruktur bis heute überwiegend den Küstenländern überlassen. Dieses Missverhältnis ist längst Realität“, so Grobien.

Wie groß die Finanzierungslücke ist, zeigen Zahlen des Zentralverbands der deutschen Seehafenbetriebe (ZDS). Demnach beläuft sich der prioritäre Investitionsbedarf in den deutschen Seehäfen auf rund 15 Milliarden Euro. Dem stehen Bundesinvestitionshilfen von lediglich 38,3 Millionen Euro pro Jahr gegenüber. Daher fordert der ZDS eine dauerhafte Grundfinanzierung der Hafeninfrastruktur durch den Bund in Höhe von 500 Millionen Euro jährlich.

Der Handlungsdruck ist auch im internationalen Wettbewerb hoch. Während Häfen wie Rotterdam, Antwerpen-Brügge oder Danzig mit massiven öffentlichen Investitionen ausgebaut werden, stehen deutsche Hafenstandorte unter Wettbewerbsdruck. „Unsere europäischen Wettbewerber investieren heute massiv in die Hafeninfrastruktur von morgen. Während in Deutschland über Millionenbeträge diskutiert wird, liegt der Investitionsbedarf in den Seehäfen im Milliardenbereich. Wenn Deutschland hier nicht Schritt hält, drohen Wettbewerbsnachteile für Industrie, Handel und Logistik im gesamten Bundesgebiet“, warnt Grobien.

Der Bund unterstützt die Küstenländer derzeit auf Grundlage des Seehafenfinanzierungsgesetzes. Seit Jahren wird argumentiert, eine deutliche Erhöhung dieser Mittel sei verfassungsrechtlich kaum möglich. Das beauftragte Gutachten kommt zu einer anderen Bewertung. **Konkret könnte eine einfachgesetzliche Änderung des Seehafenfinanzierungsgesetzes die Grundlage für eine deutlich stärkere Beteiligung des Bundes schaffen.**

„Das Gutachten löst nicht die politische Aufgabe. Aber es nimmt eines der wichtigsten Gegenargumente vom Tisch. Wer künftig erklärt, eine stärkere Mitfinanzierung der Seehäfen sei grundsätzlich nicht möglich, muss sich mit den Ergebnissen dieser Analyse auseinandersetzen“, sagt Grobien.

Für die IHK Nord geht es dabei nicht um eine regionale Förderdebatte, sondern um die Finanzierung einer Infrastruktur von nationaler Bedeutung. „Die norddeutsche Wirtschaft verbindet mit dem Gutachten klare Erwartungen an die Bundespolitik, die Bundesmittel für Investitionen in die Seehafeninfrastruktur deutlich und dauerhaft an den tatsächlichen Investitionsbedarf anzupassen sowie das Seehafenfinanzierungsgesetz auf Grundlage der im Gutachten dargestellten verfassungsrechtlichen Möglichkeiten weiterzuentwickeln“, betont Grobien.

Das vollständige Gutachten sowie eine Kurzfassung stehen auf der Website der IHK Nord zur Verfügung:
<https://www.ihk-nord.de/>

Fragen bitte an: Anna-Louise Schröder | IHK Nord e.V. | T 0049 (0)40 36138 657 | schroeder@ihk-nord.de