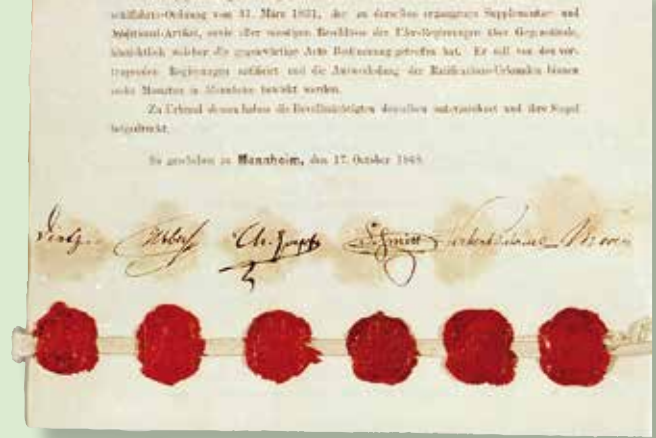


Vorschleusungsrecht für die Containerschifffahrt



»Revidirte Rheinschiffahrts-Acte« von 1868, Foto: ZK

§ 6.29 Ziffer 5 lit. b BinSchStrO ermächtigt die zuständige Bundesbehörde Schiffseignern oder Ausrüstern eines Containerschiffes für eine bestimmte Dauer und eine Mehrzahl von namentlich benannten Containerschiffen für jede ihrer Fahrten ein Vorschleusungsrecht vor der sonstigen Binnenschifffahrt auf dem Neckar einzuräumen.

§ 6.29 Nr. 5 b BinSchStrO ist eine zulässige Generalklausel, die gemäß Wortlaut, Zweck, Sinnzusammenhang und gegebenenfalls Vorgeschichte auslegbar ist, und erlaubt auch Eingriffe in die nach Artikel 10 I GG geschützte Berufsfreiheit.

Weder der Wortlaut, noch die systematische Auslegung zwingen zu einer Auslegung dieser Vorschrift dahingehend, dass das Vorschleusungsrecht nur für eine jede Einzelfahrt eines einzelnen Schiffes gewährt werden darf. Es ist zulässig, die mit Vorschleusungsrecht ausgestatteten Schiffe nach der Art der transportierten Ladung (vorliegend Container) zu bestimmen.

Das mit der einschlägigen Regelung verfolgte Ziel, den Binnenschiffsverkehr im allgemeinen deutschen Interesse zu fördern und aus verkehrspolitischen und ökologischen Gründen den Verkehr von den Straßen und Schienen auf die Wasserstraße zu bringen, ist legitim. Das Vorschleusungsrecht verletzt die sonstige Schifffahrt nicht unzumutbar in ihren subjektiven Rechten, insbesondere nicht in ihrem Grundrecht auf Berufsfreiheit.

Urteil des Verwaltungsgerichtes Mainz vom 16. Oktober 2013, Az.: 3 K 1164/12 MZ, nicht rechtskräftig.

Anmerkung der Redaktion:

Insbesondere auf Wasserstraßen mit vielen Schleusen wie dem Neckar, der Mosel oder dem Main ist es für die Reisezeiten der Schifffahrt von entscheidender Bedeutung, wie schnell an den Schleusen geschleust werden kann. Dabei genießen bestimmte Schiffe ein Vorschleusungsrecht, so zum Beispiel die Fahrgastschifffahrt nach § 6.29 Ziffer 5 lit. a BinSchStrO. Dies wird unter anderem damit begründet, dass Fahrgastschifffahrt unattraktiv und damit unlukeativ werden könnte, müssten die Fahrgastschiffe unter Umständen längere Zeit auf eine Schleusung warten, weil die in der Regel etwas langsamere gewerbliche Schifffahrt schon auf den Wartepätzen liegt. Im vorliegenden Fall hat dieses Recht, das an sich nur der Fahrgastschifffahrt zusteht, eine Reederei für sich in Anspruch genommen, die Containerverkehr auf dem Neckar betreibt. Von der seinerzeit zuständigen Wasser- und Schifffahrtsdirektion Südwest hat diese Reederei für insgesamt fünf konkret benannte Containerschiffe ein generelles, zeitlich befristetes, aber nicht auf einzelne Fahrten beschränktes Vorschleusungsrecht erhalten. Gegen diesen Verwaltungsakt hat sich ein Schiffseigner gewandt, der Massengüter, wie Kohle oder Kies, Sand, Salz, Metallerze und Schrott, mit Trockengüterschiffen, auf dem Neckar transportiert.

Das Verwaltungsgericht hat (zunächst in erster Instanz – das Urteil ist mit der Berufung angegriffen worden) das Vorschleusungsrecht für die Containerschiffe bestätigt und dazu umfangreiche Ausführungen gemacht. Neben den juristisch dogmatischen Erwägungen, wie das Vorliegen einer wirksamen Ermächtigungsgrundlage sowie einer ermessensfreien Ermessensausübung, hat sich das Verwaltungsgericht inhaltlich mit den Argumenten auseinandergesetzt, die die Bevorzugung der Containerschifffahrt gegenüber der Trockengüterschifffahrt aus Sicht der Bundesbehörde und der Schiffseigner der privilegierten Containerschiffe rechtfertigen. Im Rahmen der im Verwaltungsprozess nur beschränkt möglichen gerichtlichen Überprü-

fung der Ermessensausübung hat das Gericht festgestellt, dass vorliegend die grundgesetzlich geschützte Berufsfreiheit der Trockengüterschifffahrt nicht verletzt ist, wenn die Containerschifffahrt ein Vorschleusungsrecht erhält. Es wurde unter anderem darauf abgestellt, dass anders als bei Massengütern die in der Regel hochwertigeren Güter im Containerschifftransport eine unterschiedliche Behandlung der Schiffe rechtfertigen. Bei hochwertigen Gütern im Containertransport sei das Konkurrenzverhältnis insbesondere zur Schiene deutlich ausgeprägter als bei der Trockengüterschifffahrt. Die Containerschifffahrt sei mit dem Transport von hochwertigen Gütern stärker auf einen schnellen und vor allem zeitlich kalkulierbaren Transport angewiesen, um konkurrenzfähig zu sein. Genau dieses Ziel habe der Gesetzgeber aber mit der grundsätzlichen Möglichkeit, Vorschleusungsrechte einzuräumen, Rechnung getragen. Obwohl der Wortlaut der Vorschrift § 6.29 Ziffer 5 lit. b durchaus die Auslegung zugelassen hätte, dass es sich nur um die Ermächtigung zur Ausnahme genehmigung in Einzelfällen handelt, hat das Verwaltungsgericht mit ausführlicher Begründung es für zulässig gehalten, das generelle, zeitlich befristete und auf verschiedene Schiffe im Dauerbetrieb erstreckte Vorschleusungsrechte erteilt werden.

Rechtsanwalt Dr. Martin Fischer,
Frankfurt am Main

Aus den Entscheidungsgründen:

Die zulässige Anfechtungsklage ist unbegründet. Das der Beigeladenen mit Bescheid vom 4. Juli 2012 erteilte Vorschleusungsrecht für Containerschiffahrten (mit bestimmten Fahrzeugen) auf dem Neckar in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 5. April 2013 ist rechtmäßig und verletzt die Kläger nicht in ihren Rechten (vgl. § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Es beruht auf einer ausreichenden Ermächtigungsgrundlage (1.) und beeinträchtigt die Kläger nicht unzumutbar in ihren Rechten (2.). (1.) Das mit Bescheid vom 4. Juli 2012 zugunsten der Beigeladenen eingeräumte, auf bestimmte Containerschiffe und einen vorgelegten Fahrplan bezogene Vorrecht auf Schleusung für den Neckar hat eine ausreichende Rechtsgrundlage in § 6.29 Nr. 5 b der Binnenschifffahrtsstraßenordnung (BinSchStrO) in der seit

dem 1. Februar 2012 geltenden Fassung (BGBl. I. S. 2).

Nach dieser Vorschrift kann auf Verlangen mit Vorrang vor anderen im Einzelnen näher charakterisierten Fahrzeugen ein Fahrzeug mit der Erlaubnis der zuständigen Behörde geschleust werden. Ausgehend von der im Gesetz über die Aufgaben des Bundes auf dem Gebiet der Binnenschifffahrt (Binnenschifffahrtsaufgabengesetz, in der Fassung vom 7. August 2013, BGBl. I. S. 3154) normierten Aufgabe des Bundes für die Förderung der Binnenflotte und des Binnenschiffsverkehrs im allgemeinen deutschen Interesse (vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 1 Binnenschifffahrtsaufgabengesetz) und der (Art. 80 Abs. 1 GG genügenden) Ermächtigung des zuständigen Bundesministers, Rechtsverordnungen im Rahmen dieser Aufgabe über das Verhalten im Verkehr zu erlassen (vgl. § 3 Abs. 1 NL 1 Binnenschifffahrtsaufgabengesetz), stellt sich die Regelung in § 6.29 Nr. 5 b BinSchStrO über die Reihenfolge von Schleusungen aufgrund einer Erlaubnis der zuständigen Behörde als eine ausreichende Rechtsgrundlage von erforderlicher Bestimmtheit dar. Der eindeutige, wenn auch nicht im Einzelnen die zur Vorschleusung geeigneten Fahrzeuge und die Gründe für ein Vorrangrecht regeln die Wortlaut der Ermächtigungsgrundlage wird begrenzt durch die Rechtsverordnungsermächtigung einerseits und die Aufgabenbeschreibung im übergeordneten Bundesgesetz andererseits. Solche nach den allgemeinen Grundsätzen gemäß Wortlaut, Zweck, Sinnzusammenhang und ggfls. Vorgeschichte auslegbaren Regelungen im Sinne einer Generalklausel sind grundsätzlich anerkannt, sie erlauben auch – wie hier – Eingriffe in die nach Art. 12 Abs. 1 GG geschützte Berufsfreiheit (ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts BVerfGE 131,130 [145]; 82, 209 [224 f.]; 54, 224 [234 f.]). Zwar lässt Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG Eingriffe in die Berufsfreiheit nur auf der Grundlage einer gesetzlichen Regelung zu, die Umfang und Grenzen des Eingriffs deutlich erkennen lässt. Dabei muss der Gesetzgeber selbst alle wesentlichen Entscheidungen treffen, soweit sie gesetzlicher Regelung zugänglich sind. Dies bedeutet indes nicht, dass sich die erforderlichen Vorgaben ohne weiteres aus dem Wortlaut des Gesetzes ergeben müssen. Es genügt – auch

auf der Ebene einer Rechtsverordnung -, dass sich mit Hilfe allgemeiner Auslegungsregeln Generalklauseln erschließen lassen. Eine vollständige. Ausführung berufsbezogener Rechte bzw. Vorrechte auf normativer Ebene ist nicht möglich und auch nicht nötig, wenn sich – wie hier – ihre Grenze aus der zugewiesenen Aufgabe und der darauf bezogenen Verordnungsermächtigung leicht ergibt ...

(2.) Durch das den Containerschiffen der Beigeladenen auf der Grundlage von § 6.29 Nr. 5 b BinSchStrO eingeräumte Vorschleusungsrecht werden die Kläger auch nicht unzumutbar in ihren subjektiven Rechten verletzt.

a) Sie können sich hierzu nicht auf den für Bundeswasserstraßen geltenden Gemeingebrauch im Sinne von § 6 Bundeswasserstraßengesetz (WaStrG) in der Fassung vom 31. Mai 2013 (BGBl. I. S. 1388) berufen. Aus den §§ 5, 6 WaStrG ergibt sich, dass die Benutzung einer Wasserstraße zur Schifffahrt nicht Ausfluss des Gemeingebrauchs ist. Das Gesetz differenziert zwischen dem Gemeingebrauch einerseits und der Benutzung der Gewässer zur Schifffahrt andererseits. Die Ausübung der Schifffahrt ist keine Inanspruchnahme eines Gewässers auf Grund des Gemeingebrauchs, sondern eine andere zulässige Benutzung bestimmter Gewässer im Rahmen der Vorschriften des Schifffahrtsrechts und weiterer Vorschriften des WaStrG (vgl. BVerwG, Urteil vom 4.7.1969 – VII C. 26/65 -, BVerwGE 32, 299 und juris, Rn. 32; Albrecht Friesecke, Bundeswasserstraßengesetz, 6. Aufl. 2009, S. 178 f.). Danach können die Kläger dem der Beigeladenen eingeräumten Vorschleusungsrecht nicht ein im wasserstraßenrechtlichen Gemeingebrauch wurzelndes subjektives Recht entgegensetzen.

b) Die Kläger werden durch die angefochtene Vorschleusungserlaubnis und die damit für sie einhergehenden wirtschaftlichen Belastungen nicht in ihrer durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützten Berufsfreiheit verletzt ...

aa) Das (allgemeine) Ziel, den Verkehr von den Straßen und den Schienen – aus insbesondere verkehrspolitischen und ökologischen Gründen – auf die Wasserstraßen zu verlagern, verfolgt die Beklagte (mitgetragen vom Land Baden Württemberg) durch die (konkrete) Förderung der Containerschifffahrt auf dem Neckar mittels der Einräumung von Schleusungsvorrang für diese an den 27 Schleusen der Bundeswasserstraße (vgl. Bl. 238 Band 2 der Akte Vorschleusungsrecht Neckar; Bl. 225 Band 2 der Akte Vorschleusungsrecht Neckar – Beschwerde Gewerbe). Diese Zielsetzung legitimiert den damit für die übrige Gütermotorschifffahrt, die regelmäßig Massengüter ohne Container transportiert, verbundenen wirtschaftlichen Eingriff in deren Berufsfreiheit. Die Beklagte stützt sich auf vernünftige Gründe des Allgemeinwohls, wenn sie zur Verwirklichung des Ziels einer Verschiebung der Verkehrswegenutzung zu Gunsten der Wasserstraßen insbesondere die Vorschleusung der Containerschiffe (auf dem Neckar) für geeignet erachtet.

Die Bevorrechtigung der Containerschifffahrt auf dem Neckar zur Umsetzung des Ziels der Veränderung der Verkehrswegeausnutzung wird durch eine Gesamtbetrachtung der maßgeblichen Verhältnisse legitimiert. Zentraler Gesichtspunkt ist hierbei, dass die (schon zuvor regelmäßig in einem Linienverkehr den Neckar befahrenden) Containerschiffe regelmäßig Schifffahrtzeiten in den ARA-Häfen zu beachten haben, denn die von ihnen beförderten Container werden in

der Regel nach Übersee verschifft. Damit sind sie (auch um unnötige Zwischenlagerungen mit finanziellen Aufwendungen in den Seehäfen so gering wie möglich zu halten) auch auf der Wasserstraße auf verlässliche Fahrtzeiten angewiesen, die bei Fahrten auf dem Neckar angesichts der dort befindlichen 27 Schleusen und der dadurch bedingten Wartezeiten jedoch nur schwer kalkulierbar sind. Die Verlagerer der Container vertrauen auf eine zeitliche (und damit wirtschaftliche) Planbarkeit des Transports, die nicht der bei einem Transport auf der Straße und der Bahn hinterherhinken darf, sondern sicher gewährleistet werden muss, wenn ein Anreiz für das Umsteigen auf den Wasserweg erreicht werden soll. Wird zusätzlich in den Blick genommen, dass aufgrund der flexiblen und normierten Form die Container relativ unproblematisch zwischen verschiedenen Verkehrsmitteln umgeladen werden können, so unterstützt dies eine Bevorrechtigung des Containertransports auf dem Wasserweg. Darüber hinaus ist weiter zu berücksichtigen, dass die von der Gütermotorschifffahrt ansonsten beförderten (in der Regel losen) Massengüter (wie etwa Kohle, Baustoffe, Schrott, große Maschinenteile) ohnehin – wegen der Effektivität der Transportform insgesamt – überwiegend auf dem Wasserweg befördert werden. Vor diesem Hintergrund also gerade dem Containertransport durch eine bevorzugte Schleusung einen Anreiz zum Umstieg auf den Transport auf der Wasserstraße Neckar zu bieten, ist von dem im Bereich des wirtschaftlichen Eingriffs besonders hervorzuhebenden Beurteilungs- und Handlungsspielraum der Beklagten gedeckt (vgl. BVerfGE 39, 210 [225 f.] ...)

bb) Zur Verfolgung des legitimen Gemeinwohlziels kann die Gewährung eines Vorschleusungsrechts zu Gunsten von Containerschiffen auch als erforderlich angesehen werden ...

Hiernach durfte die Beklagte die Einräumung eines Vorschleusungsrechts für Containerschiffe der Beigeladenen für erforderlich halten. Damit der Containerverkehr vermehrt auf den Transportweg Wasserstraße umsteigt, ist es sachgerecht und zielführend, seine Bedürfnisse – hier die zeitliche Planbarkeit der Reisezeit zur Erreichung der an den internationalen Seeverkehr angebotenen Häfen in einem wirtschaftlich angemessenen Aufwand – als Anreiz aufzugreifen und zum Abgrenzungskriterium für die Einräumung eines Vorrangs bei der Schleusungsreihenfolge zu machen. Dass diese Maßnahme eindeutig zweckuntauglich ist, weil ein anderes gleichwirksames Mittel mit geringeren Folgen für die Belasteten besteht, kann unter Berücksichtigung des Vorbringens der Kläger nicht festgestellt werden. Soweit sie geltend machen, dass der Wechsel der Betriebsform der Containerschiffe der Beigeladenen von A auf B ein Vorschleusungsrecht entbehrllich mache und der übrigen Gütermotorschifffahrt damit jegliche Beeinträchtigung erspart bliebe, können sie nicht auf ein gleichwirksames Mittel zur Erreichung des Ziels, mehr (Container)Verkehr auf die Wasserstraße zu bringen, verweisen. Die Beklagte und die Beigeladenen haben dargestellt, dass der Wechsel der Betriebsform von A (Fahrt eines Schiffes bis zu 16 Stunden) zu B zwar keine Ruhezeiten des Schiffes erfordert, weil das jeweilige Schiff dann bis zu 24 Stunden gefahren werden kann (vgl. etwa §§ 23.05, 23.06 der Rheinschiffsuntersuchungsordnung der Zentralkommission für die Rheinschiff-

fahrt, Ausgabe 2011), gleichwohl bei durchgehender Fahrt die Unsicherheit der zeitlichen Planbarkeit grundsätzlich bestehen bleibt. Bei einer langen (reinen) Fahrtzeit von 22 bis 24 Stunden zwischen Stuttgart bis Mannheim, wie sie auch die Kläger bestätigt haben, und 27 Schleusen auf dem Neckar, ist es nachvollziehbar, dass das Problem der zeitlichen Kalkulierbarkeit unabhängig von der Betriebsform dem Grunde nach erhalten bleibt. Bei einem 24-Stunden-Betrieb der Schiffe würde zwar ein Zeitverlust durch Ruhezeiten entfallen, aber die zeitliche Unberechenbarkeit hinsichtlich der notwendigen Wartezeiten an den zahlreichen Schleusen – das entscheidende Kriterium für den Anreiz gegenüber den Containerschiffen, die Wasserstraße Neckar zu nutzen – würde weiter bestehen, mag sie auch durchaus durch eine längere Betriebszeit abgemildert werden können. Hinzu kommt ein weiterer Gesichtspunkt: Es steht grundsätzlich im wirtschaftlichen Ermessen der jeweiligen Schifffahrtsgesellschaft, in welcher Betriebsform sie ihre Fahrzeuge auf den Wasserstraßen verkehren lässt. Will die Beklagte ihr Ziel erreichen, vermehrt Verkehre für die Wasserstraßen zu gewinnen, liegt es aus ihrer Sicht – wenn sie keinen gänzlichen Systemwechsel anstrebt – nahe, grundsätzlich auf die Verhältnisse der zu »gewinnenden« Transportart einzugehen und sorgfältig zu sein beim Eingriff in andere bzw. weitere »Stellschrauben« im Wirtschaftssystem der Containerschifffahrt. Nicht nur der Umstand, dass die Beigeladenen (auf der Grundlage des von ihr vorgelegten Fahrplans) durchschnittlich (nur) fünf Fahrten je Woche mit Containerschiffen auf dem Neckar durchführt (vgl. dazu auch die statistisch erfasste Anzahl der Schleusungen von Containerschiffen der Beigeladenen an der Schleuse Untertürkheim im Jahr 2011, Bl. 199 Band 2 der Akte Vorschleusungsrecht Neckar – Beschwerde Gewerbe), zeigt, dass eine genaue zeitliche und wirtschaftliche Kalkulation der Fahrten erforderlich ist, die ebenso wie die Zielverwirklichung gefährdet wäre, wenn der Containerschifffahrt eine bestimmte Betriebsform (mit voraussichtlich höheren Kosten) abverlangt würde. Hat also der Staat auch das wirtschaftliche Ermessen der Unternehmer bei seiner Zielverwirklichung in den Blick zu nehmen, kann nicht angenommen werden, dass mit dem Betriebsformwechsel ein eindeutig gleichwirksames, die Berufsfreiheit weniger einschränkendes Mittel als der Schleusungsvorrang gegeben ist.

Dass wegen der Termingebundenheit der Fahrt mit beladenen Containern die Erstreckung des Vorschleusungsrechts auch für Fahrten mit leeren Containern erforderlich ist, folgt aus den vorstehenden Ausführungen zur Geeignetheit der Maßnahme ...

c) Ein Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz nach Art. 3 Abs. 1 GG ist ebenfalls nicht festzustellen. Die vorstehenden Ausführungen zeigen einerseits die unterschiedlichen Verhältnisse im Massengüter- und Containerverkehr, die eine differenzierende Betrachtung und ein abweichendes Anreizsystem zulassen, zugleich. besteht ein legitimer Zweck, der auch unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten einen Schleusungsvorrang rechtfertigt.

d) Ebenso wenig wird die Eigentumsgarantie des Art. – 14 GG verletzt. Die Beeinträchtigung von bloßen Chancen und Verdienstmöglichkeiten ist durch dieses Grundrecht nicht geschützt (BVerfGE 39; 210 [237]) ...

Urteil des Verwaltungsgerichtes Mainz vom 16. Oktober 2013, Az.: 3 K 1164/12 MZ, nicht rechtskräftig.

Tabbestand

Die Kläger, als Partikuliere mit Güterfrachtschiffen auf dem Rhein und seinen Nebenflüssen tätig, wenden sich gegen ein der Beigeladenen für Fahrten ihrer Containerschiffe auf dem Neckar erteiltes Vorschleusungsrecht.

Seit dem Jahr 1996 verfolgen das Bundesministerium für Verkehr und das Verkehrsministerium von Baden-Württemberg das verkehrspolitische Ziel, mit Hilfe der Containerschiffahrt vermehrt Verkehr von den Straßen auf die Wasserstraße zu bringen. Zu dessen Verwirklichung ist (zunächst im Rahmen eines Pilotprojekts) für den fahrplanmäßigen Containerschiffsverkehr ein Schleusenvorrang auf dem Neckar vorgesehen.

Vor diesem Hintergrund wurde der Beigeladenen erstmals mit Bescheid vom 23. August 1996 (befristet) ein Vorschleusungsrecht für 2 Containerschiffe erteilt, die Container von Stuttgart nach Rotterdam zu Berg und zu Tal befördern. Seit Mai 2012 erfolgen die Schleusungsvorgänge in der Weise, dass das ankommende Containerschiff mit Vorschleusungserlaubnis die Schleusung des nächst anstehenden Startplatzliegers abzuwarten hat, es so dann vorrangig vor allen anderen bereits auf Schleusung wartenden Schiffe geschleust wird (vgl. Schifffahrtspolizeilicher Hinweis Nr. 53/2012 an die Neckarschiffahrt vom 15. August 2012).

Mit Bescheid vom 4. Juli 2012 erteilte die Beklagte der Beigeladenen – befristet bis zum 3. Juli 2017 – die Erlaubnis zum Vorrang auf Schleusung für den Neckar für die Fahrzeuge MS Neckarstein, Excelsior, Jakob Götz, Friedrich Götz und Öhringen. Unter Bedingungen und Auflagen ist u.a. ausgeführt: »Ein an der Schleuse ankommendes Containerschiff muss immer zuerst den Startplatzlieger schleusen lassen, der als nächstes zur Schleusung ansteht. Erst nach diesem kann es sein Vorschleusungsrecht geltend machen und direkt geschleust werden.«

Unter dem 30. Januar 2013 erhoben die Kläger Widerspruch gegen die (ohne Rechtsmittelbelehrung ergangene) Erlaubnis, der mit Widerspruchsbescheid vom 5. April 2013 zurückgewiesen wurde. Auf der Grundlage von § 6.29 Nr. 5 b der Binnenschiffahrtsstraßen-Ordnung dürfe Containerschiffen ein Vorschleusungsrecht erteilt werden. Dem Beklagten obliege u.a. die Förderung des Binnenschiffsverkehrs im allgemeinen deutschen Interesse, weshalb er berechtigt sei, aus verkehrspolitischem Interesse vermehrt

Transporte auf die Wasserstraße zu bringen und dies mit einer Vorschleusungserlaubnis für Containerschiffe umzusetzen. Die Containerschiffahrt sei an gewisse Konditionen gebunden. Sie habe feste Termine in ARA-Häfen und sei deshalb auf verlässliche Laufzeiten für die Strecke angewiesen; sie weise eine fahrplanmäßige Ausrichtung auf, da sie wöchentlich zu denselben Zeiten erfolge. Durch die Vielzahl der Schleusen am Neckar und deren beschränkte Öffnungszeiten würden die Containerschiffe ohne Vorschleusungsrecht in ihrem Betriebsablauf empfindlich eingeschränkt, unabhängig davon, in welcher Betriebsform die Schiffe gefahren würden und ob es Zwischenumschläge in Mannheim gebe, bevor der Transport auf dem Rhein zu den ARA-Häfen fortgesetzt werde. Konkrete wirtschaftliche Nachteile von beachtlichem Gewicht hätten die Kläger nicht dargelegt. Es sei zu erwarten, dass – wenn überhaupt – die Kläger einem Schiff der Beigeladenen nur einmal je Berg- und Talfahrt mit einer maximalen Fahrtverzögerung von je ca. einer halben Stunde begegneten. Bei Abwägung dieses geringfügigen Nachteils mit dem volkswirtschaftlich erstrebten Ziel, mit der Containerschiffahrt vermehrt Fracht auf die Wasserstraße zu bringen, überwiege das öffentliche Interesse an der Förderung der Containerschiffahrt. Durch die Neuregelung, wonach Startplatzlieger ankommenden vorschleusungsberechtigten Schiffen vorgingen, seien unter Ermessensgesichtspunkten Wartezeiten für die übrige Güterschiffahrt weiter reduziert worden.

Bereits am 25. September 2012 hatten die Kläger Klage gegen die Erteilung von Vorschleusungsrechten für Containerschiffe auf dem Neckar durch den Beklagten – eine einmalige Situation auf den deutschen Binnengewässern – erhoben. Für die der Beigeladenen erteilte Vorschleusungserlaubnis fehle es an einer Rechtsgrundlage. Die Benutzung von Wasserstraßen stehe nach dem Bundeswasserstraßengesetz im Gemeingebrauch. Das Interesse, Verkehre von der Straße auf die Wasserstraße zu verlagern, lasse auf der Grundlage von § 6.29 Nr. 5 b der Binnenschiffahrtsstraßen-Ordnung keine Einschränkung allein zugunsten von Containerschiffen im Weg einer »Sammel-Dauer-Genehmigung« zu. Die Vorschrift erlaube schon ihrem Wortlaut nach nur eine Vorschleusung für bestimmte Fahrzeuge im Einzelfall. Auch der allgemeine Umstand, dass Containerschiffe zu regelmäßigen Zeiten den Neckar beführen und Auslauftermine in den Seehäfen sowie Lieferfristen einzuhalten hätten, rechtfertige nicht die wegen längerer Wartezeiten wirtschaftliche Benachteiligung der überwiegenden Anzahl von Gütermotorschiffen, die bei den 27 Schleusen des Neckars eine Reisezeitverlängerung von bis zu einem Tag bedeu-

ten könne. Ebenso wie durch die Verlängerung der Schleusenbetriebszeiten könne durch verlängerte Betriebszeiten auf den Containerschiffen selbst deren Termindruck aufgefangen werden, ohne dass der übrigen Schifffahrt Nachteile entstünden. Wie alle Schiffsführer seien auch sie – die Kläger – als Transporteure von Kohle, Kies, Sand, Salz, Metallerzen und Schrott an Lieferfristen gebunden, ohne dass ihnen deshalb Vorschleusungsmöglichkeiten eingeräumt würden. Im Übrigen würden die über den Neckar transportierten Container nicht vom Binnen- auf ein Seeccontainerschiff umgeladen, sondern zunächst in Mannheim auf größere Schiffe umgeschlagen, die die Seehäfen anführen und dort in den Containerterminals entladen würden, um sodann auf die Seeschiffe verladen zu werden. Es seien auch jeweils nur wenige Container einer Containerfahrt der Beigeladenen für die Seehäfen bestimmt. Abfahrtszeiten der Seeschiffe spielten damit für die Fahrzeiten auf dem Neckar keine Rolle und könnten zur Begründung des Vorschleusungsrechts nicht herangezogen werden, zumal auf der Bergfahrt zahlreiche leere Container transportiert würden. Ein Vorschleusungsrecht könne nur mit der Aufrechterhaltung der allgemeinen Sicherheit oder mit sonstigen öffentlichen Interessen begründet werden, nicht aber mit den wirtschaftlichen Interessen eines einzigen Containerschiffahrtsunternehmens, das von dieser Regelung profitiere. Das volkswirtschaftliche Ziel, mit der Containerschiffahrt vermehrt Fracht auf die Wasserstraße zu bringen, rechtfertige die Sonderbehandlung der Containerschiffahrt schon gar nicht. Das Ziel gehe viel allgemeiner dahin, den Gütertransport von Straße und Schiene hin zur Wasserstraße zu verschieben.

Die Kläger beantragen,

den Bescheid der Beklagten vom 4. Juli 2012 über die Erteilung eines Vorschleusungsrechts zugunsten der Beigeladenen in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 5. April 2013 aufzuheben,

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie hält an ihrer Berechtigung fest, auf der Grundlage der Binnenschiffahrtsstraßen-Ordnung (auch) dem einzigen Unternehmen, das derzeit auf dem Neckar Containerschiffahrt betreibt, für bestimmte Schiffe ein Vorschleusungsrecht zu erteilen. Das Binnenschiffahrtsaufgabengesetz ermächtige zu einer Förderung der Binnenflotte und des Binnenschiffsverkehrs im allgemeinen deutschen Interesse und lasse daher verkehrspolitische Erwägungen auch zugunsten der Containerschiffahrt zu. Der Containertransport sei wegen seiner standardisierten

Maße besonders geeignet, zwischen verschiedenen Verkehrsmitteln umgeladen zu werden. Er biete daher eine besondere Möglichkeit, verstärkt Güter auf die Wasserstraße zu bekommen. Nur im Rahmen eines insoweit eingeschränkten Schifffahrtsrechts dürften Bundeswasserstraßen genutzt werden. Die Schleusen könnten bei beschränkter Personalsituation nur zwischen 6.00 Uhr und 22.00 Uhr in Betrieb sein, so dass die Vorschleusung geboten sei. Die gewerbliche Schifffahrt insgesamt habe infolge der Containerschifffahrt auf dem Neckar sogar einen Vorteil dadurch erlangt, dass für die gesamte gewerbliche Schifffahrt die fakultative Nachtfahrt eingeführt worden sei, nach der ein Schiff auch außerhalb der Betriebszeit geschleust werde, wenn es sich bis 19.00 Uhr des entsprechenden Tages angemeldet habe. Zukünftig solle im Rahmen der Fernbedienung der Schleusen ein 24-Stundenbetrieb am Neckar ermöglicht werden, der das Vorschleusungsrecht für die Containerschifffahrt entbehrlich mache; derzeit sei dies bereits von der Staustufe Deizisau bis Hofen der Fall. Im Übrigen könnten die Kläger einem Schiff der Beigeladenen – wenn überhaupt – nur einmal je Berg- und Talfahrt begegnen, was lediglich zu einer Fahrverzögerung von ca. 30 Minuten führe. Inwieweit hierdurch eine Reiseverlängerung bis zu einem Tag und Einbußen entstünden, sei nicht nachvollziehbar. Das von den Klägern zitierte Herweck-Urteil sei nicht einschlägig, weil es den Rhein mit der für diesen geltenden, von den Anrainerstaaten beschlossenen Mannheimer Akte über die Freizügigkeit der Schifffahrt betreffe. Für den Neckar gelte diese nicht, er unterliege allein innerstaatlichen Regelungen.

Die Beigeladene beantragt,

die Klage abzuweisen.

Für den Containertransport, der in der Regel hochwertigere Güter (in ihrem Fall seien das auf den Talfahrten zwischen 70 und 80 % Maschinenbauteile, größtenteils aus der Automobilindustrie) als die ohne Container beförderten Massengüter (z.B. Kohle, Salz, Baustoffe, Schrott, Düngemittel) betreffe, spiele die zeitliche Kalkulierbarkeit eine deutlich gewichtigere Rolle. Bei stärkerer Kapitalbindung der von der Containerschifffahrt beförderten Güter, stellten auch die Transportkosten einen wichtigen Faktor dar. Die von ihr auf dem Neckar beförderten Container seien sämtlich für die ARA-Häfen bestimmt und dürften nicht zu spät im Seehafen ankommen, wegen hoher Standkosten für Container in den räumlich sehr beengten Seehäfen indes auch nicht zu früh. Die zeitliche Kalkulierbarkeit des Transports könne nicht mit einer Umstellung auf eine andere Betriebsform (24-Stundenfahrt) ohne Vorschleusungsrecht sichergestellt wer-

den. Für die maßgebliche Ankunft in den Seehäfen sei es wichtig, dass zunächst das Rheinschiff sich zuverlässig auf Zeitdaten verlassen könnten. Es bestehe mithin wegen der Unterschiede der beförderten Güter schon keine unmittelbare Konkurrenzsituation zwischen Container- und der Massengüterschifffahrt. Eine solche gebe es hinsichtlich des Containerverkehrs allein zwischen den Transportbietern. Während für Massengüter die Schifffahrt konkurrenzlos sei, konkurriere die nach Fahrplan durchgeführte Bahn mit der Containerschifffahrt, deren Reisedauer für die Verladerschaft zumindest annähernd genau kalkulierbar sein müsse. Gerade die Containerschifffahrt bedürfe zur Erreichung eines Containerlinienverkehrs der Unterstützung seitens der Behörden in Form von Vorschleusungsrechten, um gegenüber LKW und Bahn konkurrenzfähig zu sein und die volkswirtschaftlich erwünschte Verlagerung des Güterverkehrs auf die Binnenwasserstraße zu gewährleisten. Im Übrigen könnten die Kläger einem Schiff der Beigeladenen (derzeit 4,5 Fahrten/Woche auf dem Neckar) – wenn überhaupt – nur einmal je Berg- und Talfahrt begegnen, was zu einer geringfügigen Fahrverzögerung von ca. 30 Minuten führe. Je geringer der Eingriff in die Rechte der Kläger, desto weitreichender sei die Befugnis der Beklagten, der Containerschifffahrt Vorschleusungsrechte zuzuerkennen.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und fünf Hefte Verwaltungs- und Widerspruchsakten verwiesen, die Gegenstand der mündlichen Verhandlung gewesen sind.

Entscheidungsgründe

Die zulässige Anfechtungsklage ist unbegründet. Das der Beigeladenen mit Bescheid vom 4. Juli 2012 erteilte Vorschleusungsrecht für Containerschifffahrten (mit bestimmten Fahrzeugen) auf dem Neckar in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 5. April 2013 ist rechtmäßig und verletzt die Kläger nicht in ihren Rechten (vgl. § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Es beruht auf einer ausreichenden Ermächtigungsgrundlage (1.) und beeinträchtigt die Kläger nicht unzumutbar in ihren Rechten (2.). (1.) Das mit Bescheid vom 4. Juli 2012 zugunsten der Beigeladenen eingeräumte, auf bestimmte Containerschiffe und einen vorgelegten Fahrplan bezogene Vorrecht auf Schleusung für den Neckar hat eine ausreichende Rechtsgrundlage in § 6.29 Nr. 5 b der Binnenschifffahrtsstraßenordnung (BinSchStrO) in der seit dem 1. Februar 2012 geltenden Fassung (BGBl. I. S. 2).

Nach dieser Vorschrift kann auf Verlangen mit Vorrang vor anderen im Einzelnen nä-

her charakterisierten Fahrzeugen ein Fahrzeug mit der Erlaubnis der zuständigen Behörde geschleust werden. Ausgehend von der im Gesetz über die Aufgaben des Bundes auf dem Gebiet der Binnenschifffahrt (Binnenschifffahrtsgesetz, in der Fassung vom 7. August 2013, BGBl. I. S. 3154) normierten Aufgabe des Bundes für die Förderung der Binnenflotte und des Binnenschiffsverkehrs im allgemeinen deutschen Interesse (vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 1 Binnenschifffahrtsgesetz) und der (Art. 80 Abs. 1 GG genügenden) Ermächtigung des zuständigen Bundesministers, Rechtsverordnungen im Rahmen dieser Aufgabe über das Verhalten im Verkehr zu erlassen (vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 1 Binnenschifffahrtsgesetz), stellt sich die Regelung in § 6.29 Nr. 5 b BinSchStrO über die Reihenfolge von Schleusungen aufgrund einer Erlaubnis der zuständigen Behörde als eine ausreichende Rechtsgrundlage von erforderlicher Bestimmtheit dar. Der eindeutige, wenn auch nicht im Einzelnen die zur Vorschleusung geeigneten Fahrzeuge und die Gründe für ein Vorrangrecht regelnde Wortlaut der Ermächtigungsgrundlage wird begrenzt durch die Rechtsverordnungsermächtigung einerseits und die Aufgabenbeschreibung im übergeordneten Bundesgesetz andererseits. Solche nach den allgemeinen Grundsätzen gemäß Wortlaut, Zweck, Sinnzusammenhang und ggfls. Vorgeschichte auslegbaren Regelungen im Sinne einer Generalklausel sind grundsätzlich anerkannt, sie erlauben auch – wie hier – Eingriffe in die nach Art. 12 Abs. 1 GG geschützte Berufsfreiheit (ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts BVerfGE 131,130 [145]; 82, 209 [224 f.]; 54, 224 [234 f.]). Zwar lässt Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG Eingriffe in die Berufsfreiheit nur auf der Grundlage einer gesetzlichen Regelung zu, die Umfang und Grenzen des Eingriffs deutlich erkennen lässt. Dabei muss der Gesetzgeber selbst alle wesentlichen Entscheidungen treffen, soweit sie gesetzlicher Regelung zugänglich sind. Dies bedeutet indes nicht, dass sich die erforderlichen Vorgaben ohne weiteres aus dem Wortlaut des Gesetzes ergeben müssen. Es genügt – auch auf der Ebene einer Rechtsverordnung –, dass sich mit Hilfe allgemeiner Auslegungsregeln Generalklauseln erschließen lassen. Eine vollständige, Aufführung berufsbezogener Rechte bzw. Vorrechte auf normativer Ebene ist nicht möglich und auch nicht nötig, wenn sich – wie hier – ihre Grenze aus der zugewiesenen Aufgabe und der darauf bezogenen Verordnungsermächtigung leicht ergibt.

Anders als die Kläger meinen, war die seinerzeit für die in Rede stehende Vorschleusungserlaubnis zuständige Wasser- und Schifffahrtsdirektion Südwest (vgl. 2 Abs. 1 der Verordnung zur Einführung der Binnenschifffahrtsstraßen-Ordnung – Bin-

SchStrEV – in der Fassung vom 2. August 2012) auch nicht gehindert gewesen, der Beigeladenen ein Vorschleusungsrecht auf eine bestimmte Dauer (befristet bis zum 31. Juli 2017) für eine Mehrzahl von namentlich benannten Containerschiffen für jede ihrer Fahrten einzuräumen. Weder der Wortlaut der Regelung in § 6.29 Nr. 5 b BinSchStrO noch die den inhaltlichen Rahmen vorgebende Aufgabenzuweisung und Ermächtigungsverordnung nach dem Binnenschiffahrtsgesetz erzwingen eine Auslegung dahingehend, dass Vorschleusungsrechte nur für jede Einzelfahrt eines einzelnen Schiffes gewährt werden dürfen. Die Erteilung von Einzelfahrtgenehmigungen würde einen unnötigen Verwaltungsaufwand bedeuten, ohne dass sachbezogene Gründe für ein solches Erfordernis ersichtlich wären. Solche haben auch nicht die Kläger aufzuzeigen vermocht. Nach der von der Beklagten im Verfahren vorgelegten Übersicht über die unterschiedlichen Fassungen der Rechtsvorschrift spricht zudem viel dafür, dass seit der Fassung vom 1. Februar 2012 eine gesetzestechnische Singularisierung in der BinSchStrO insgesamt vorgenommen wurde, die – anders als zuvor noch von »Fahrzeugen« durchgängig grundsätzlich nur noch von »einem Fahrzeug« spricht, dem ein Schleusungsvorrecht auf Antrag gewährt werden kann. Entgegen der Ansicht der Kläger hat die Beklagte mit dem angegriffenen Bescheid auch nicht unzulässigerweise an die Ladung der Schiffe der Beigeladenen (hier Container) angeknüpft, die von dem Vorrecht Gebrauch machen können. Mit der Bezeichnung »Containerschiffe« erfolgt dem Inhalt der Erlaubnis nach eine Konkretisierung der begünstigten Schiffe nach dem Gegenstand, den sie befördern (vgl. auch Ziffer 6 der Nebenbestimmungen des Bescheids). Dass dieses Verständnis mit dem Wortlaut der ermächtigenden Vorschrift in § 6.29 Nr. 5 b BinSchStrO, die von »einem Fahrzeug« spricht, oder der Aufgabe des Bundes nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 Binnenschiffahrtsgesetz unvereinbar wäre, kann nicht festgestellt werden. Das gewährte Vorrecht auf Schleusung für Containerschiffe ist mit dieser Terminologie auch ausreichend bestimmt.

Die angegriffene Vorschleusungserlaubnis vom 4. Juli 2012 steht auch mit § 6.29 Nr. 5 b BinSchStrO und den genannten Vorschriften des Binnenschiffahrtsgesetzes inhaltlich in Einklang. Die seinerzeit zuständige Wasser- und Schifffahrtsdirektion Südwest hat den in der Erlaubnis genannten Containerschiffen auf der Grundlage des von der Beigeladenen vorgelegten, mit Blick auf den Regelungsgegenstand auch als ausreichend präzise zu bewertenden Fahrplans ein Vorrecht auf Schleusung für den Neckar eingeräumt. Darin liegt eine Verkehrsregelung, die das Ziel verfolgt, den Binnenschiffsverkehr

im allgemeinen deutschen Interesse zu fördern, nämlich aus verkehrspolitischen und ökologischen Gründen den Verkehr von den Straßen und Schienen auf die Wasserstraßen (hier den Neckar) zu bringen. Die Kläger können sich nicht mit Erfolg auf das von ihnen zitierte Urteil der Berufungskammer der Zentralkommission für die Rheinschiffahrt vom 10. Februar 2003 (415 P-1/03 »Herweck-Urteil«) stützen, das allein die Rechtslage für den Rhein nach der sog. Mannheimer Akte betrifft und im Übrigen offen lässt, ob nicht aus öffentlichem Interesse – wie letztlich hier – ein Schleusungsvorrecht auch nach dortiger Rechtslage rechtlich zulässig wäre.

(2.) Durch das den Containerschiffen der Beigeladenen auf der Grundlage von § 6.29 Nr. 5 b BinSchStrO eingeräumte Vorschleusungsrecht werden die Kläger auch nicht unzumutbar in ihren subjektiven Rechten verletzt.

a) Sie können sich hierzu nicht auf den für Bundeswasserstraßen geltenden Gemeingebrauch im Sinne von § 6 Bundeswasserstraßengesetz (WaStrG) in der Fassung vom 31. Mai 2013 (BGBl. I. S. 1388) berufen. Aus den §§ 5, 6 WaStrG ergibt sich, dass die Benutzung einer Wasserstraße zur Schifffahrt nicht Ausfluss des Gemeingebrauchs ist. Das Gesetz differenziert zwischen dem Gemeingebrauch einerseits und der Benutzung der Gewässer zur Schifffahrt andererseits. Die Ausübung der Schifffahrt ist keine Inanspruchnahme eines Gewässers auf Grund des Gemeingebrauchs, sondern eine andere zulässige Benutzung bestimmter Gewässer im Rahmen der Vorschriften des Schifffahrtsrechts und weiterer Vorschriften des WaStrG (vgl. BVerwG, Urteil vom 4.7.1969 – VII C. 26/65 -, BVerwGE 32, 299 und juris, Rn. 32; Albrecht Friesecke, Bundeswasserstraßengesetz, 6. Aufl. 2009, S. 178 f.). Danach können die Kläger dem der Beigeladenen eingeräumten Vorschleusungsrecht nicht ein im wasserstraßenrechtlichen Gemeingebrauch wurzelndes subjektives Recht entgegensetzen.

b) Die Kläger werden durch die angefochtene Vorschleusungserlaubnis und die damit für sie einhergehenden wirtschaftlichen Belastungen nicht in ihrer durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützten Berufsfreiheit verletzt.

Die Vorschleusungsberechtigung stellt eine Berufsausübungsregelung dar, die zumindest mittelbar geeignet ist, die Berufsfreiheit der Kläger zu beeinträchtigen (vgl. BVerwGE 125, 260 [359]; BVerwG, Urteil vom 16.1.2007 – 6 C15/06 -, NJW 2007, 1478 und juris, Rn. 31). Der mit dem Vorschleusungsrecht verbundene Eingriff ist jedoch verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Er ist hinsichtlich der zeitlichen und damit verbundenen wirtschaftlichen Be-

lastungen für die Kläger, die nach den Vorgaben der Beklagten als Massengüter-schifftransporteure nicht in den Genuss eines Vorschleusungsrechts kommen können, nicht unverhältnismäßig.

Eingriffe in die Berufsausübungsfreiheit müssen durch ausreichende Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt sein. Dabei reichen grundsätzlich vernünftige Gründe des Allgemeinwohls aus. Bei der Prüfung von Berufsausübungsregelungen im Bereich wirtschaftlicher Betätigung ist davon auszugehen, dass das Grundgesetz dem Gesetzgeber bzw. der Exekutive in der Bestimmung wirtschaftspolitischer Ziele und der zu ihrer Verfolgung geeigneten Maßnahmen einen Beurteilungs- und Handlungsspielraum lässt und dass der Gesetzgeber bzw. die Exekutive durch wirtschaftspolitische Lenkungsmaßnahmen das freie Spiel der Kräfte korrigieren darf (vgl. BVerfGE 39, 210 [225 f.] m.w.N.). Es gelten jedoch die Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes; das heißt der Eingriff muss zur Erreichung des Eingriffsziels geeignet, erforderlich und verhältnismäßig im engeren Sinne sein (vgl. zu Vorstehendem BVerfGE 125, 260 [360] m.w.N.). Diese Voraussetzungen sind hier erfüllt.

aa) Das (allgemeine) Ziel, den Verkehr von den Straßen und den Schienen – aus insbesondere verkehrspolitischen und ökologischen Gründen – auf die Wasserstraßen zu verlagern, verfolgt die Beklagte (mitgetragen vom Land Baden Württemberg) durch die (konkrete) Förderung der Containerschiffahrt auf dem Neckar mittels der Einräumung von Schleusungsvorrecht für diese an den 27 Schleusen der Bundeswasserstraße (vgl. Bl. 238 Band 2 der Akte Vorschleusungsrecht Neckar; Bl. 225 Band 2 der Akte Vorschleusungsrecht Neckar – Beschwerde Gewerbe). Diese Zielsetzung legitimiert den damit für die übrige Gütermotorschiffahrt, die regelmäßig Massengüter ohne Container transportiert, verbundenen wirtschaftlichen Eingriff in deren Berufsfreiheit. Die Beklagte stützt sich auf vernünftige Gründe des Allgemeinwohls, wenn sie zur Verwirklichung des Ziels einer Verschiebung der Verkehrswegenutzung zu Gunsten der Wasserstraßen insbesondere die Vorschleusung der Containerschiffe (auf dem Neckar) für geeignet erachtet.

Die Bevorrechtigung der Containerschiffahrt auf dem Neckar zur Umsetzung des Ziels der Veränderung der Verkehrswegenutzung wird durch eine Gesamtbetrachtung der maßgeblichen Verhältnisse legitimiert. Zentraler Gesichtspunkt ist hierbei, dass die (schon zuvor regelmäßig in einem Linienverkehr den Neckar befahrenden) Containerschiffe regelmäßig Schifffahrtzeiten in den ARA-Hä-

fen zu beachten haben, denn die von ihnen beförderten Container werden in der Regel nach Übersee verschifft. Damit sind sie (auch um unnötige Zwischenlagerungen mit finanziellen Aufwendungen in den Seehäfen so gering wie möglich zu halten) auch auf der Wasserstraße auf verlässliche Fahrtzeiten angewiesen, die bei Fahrten auf dem Neckar angesichts der dort befindlichen 27 Schleusen und der dadurch bedingten Wartezeiten jedoch nur schwer kalkulierbar sind. Die Verloader der Container vertrauen auf eine zeitliche (und damit wirtschaftliche) Planbarkeit des Transports, die nicht der bei einem Transport auf der Straße und der Bahn hinterherhinken darf, sondern sicher gewährleistet werden muss, wenn ein Anreiz für das Umsteigen auf den Wasserweg erreicht werden soll. Wird zusätzlich in den Blick genommen, dass aufgrund der flexiblen und normierten Form die Container relativ unproblematisch zwischen verschiedenen Verkehrsmitteln umgeladen werden können, so unterstützt dies eine Bevorzugung des Containertransports auf dem Wasserweg. Darüber hinaus ist weiter zu berücksichtigen, dass die von der Gütermotorschiffahrt ansonsten beförderten (in der Regel losen) Massengüter (wie etwa Kohle, Baustoffe, Schrott, große Maschinenteile) ohnehin – wegen der Effektivität der Transportform insgesamt – überwiegend auf dem Wasserweg befördert werden. Vor diesem Hintergrund also gerade dem Containertransport durch eine bevorzugte Schleusung einen Anreiz zum Umstieg auf den Transport auf der Wasserstraße Neckar zu bieten, ist von dem im Bereich des wirtschaftlichen Eingriffs besonders hervorzuhebenden Beurteilungs- und Handlungsspielraum der Beklagten gedeckt (vgl. BVerfGE 39, 210 [225 f.]).

Dass es der Beklagten ausschließlich oder primär um eine wirtschaftliche Förderung der Containerschiffahrt bzw. allein der Unternehmungen der Beigeladenen ginge – wie die Kläger meinen –, ist nicht ersichtlich und lässt sich auch nicht ansatzweise den vorgelegten Verwaltungsvorgängen entnehmen. Daraus geht vielmehr die Haltung der Beklagten hervor, dass sie nur bei wirtschaftlichem Bedarf und Interesse seitens der Containerschiffahrt bereit (gewesen) ist, zu Lasten der übrigen Güterschiffahrt Vorschleusungsrechte einzuräumen (vgl. Bl. 183, 225 Band 2 der Akte Vorschleusungsrecht Neckar -Beschwerde Gewerbe; Bl. 159 Band 1 der Akte Vorschleusungsrecht Neckar). Dieses Vorgehen kann mit Blick auf die aufeinander treffenden Interessen nur als sachgerecht bewertet werden. Wirtschaftliche Einseitigkeiten lassen sich hierbei nicht feststellen. Auch dient der Vorrang für Containerschiffe nicht der einseitigen Unterstützung bei (die Güterschiffahrt insgesamt belastenden) termingebundenen Geschäften, sondern der Bevorzugung einer darü-

ber hinaus spezifischen Konditionen unterworfenen Containerschiffahrt, die eine Sonderstellung rechtfertigt und die Möglichkeit der Zielerreichung auch erwarten lässt (vgl. BVerfGE 117, 163 [188]). Dass letzteres mit Blick auf die Containerschiffahrt gerade auf dem Neckar der Fall ist, belegen deutlich die von der Beklagten für das Jahr 2009 zu diversen Wasserstraßen (ohne Rhein) erhobenen Transportzahlen (vgl. Bl. 184 Band 2 der Akte Vorschleusungsrecht Neckar – Beschwerde Gewerbe): Danach findet auf dem Neckar (im Vergleich zu 7 weiteren Wasserstraßen) der stärkste Containerverkehr statt, was seinen Grund nicht nur in der Förderung der Containerschiffahrt durch Vorschleusungen, sondern auch in der wirtschaftlichen Stärke der Region und dem erfolgten Ausbau der Binnencontainerhäfen Stuttgart und Heilbronn haben dürfte. Letztere Gesichtspunkte untermauern die Rechtfertigung der Vorranggewährung für den Neckar weiter. Der dargestellten Zielsetzung steht schließlich nicht entgegen, dass bei (möglicherweise) vergleichbaren Verhältnissen auf anderen Wasserstraßen an diesen eine Vorrangregelung für die Containerschiffahrt nicht eingeführt worden ist, die Situation hinsichtlich des Vorschleusungsrechts am Neckar sich somit als einzigartig darstellt. Es liegt im Gestaltungsspielraum der Beklagten und weiterer Beteiligten, wenn sie für einen bestimmten Bereich eine von legitimen Gründen getragene (Sonder)Regelung treffen, hinsichtlich der auch nicht ersichtlich oder dargetan ist, dass von ihr substantielle Auswirkungen auf andere Wasserstraßen ausgehen.

Die Kläger vermögen mit ihren weiteren Einwendungen ebenfalls nicht die Legitimität des Ziels der Umleitung des Verkehrs auf die Wasserstraßen durch die Vorschleusungsberechtigung für Containerschiffe auf dem Neckar in Abrede zu stellen. Es beeinträchtigt die Zielverwirklichung nicht, dass die den Neckar befahrenden Containerschiffe der Beigeladenen ihre Ladung in Mannheim auf größere Schiffe umladen und (allein) diese es sind, die die ARA-Häfen anfahren und die dort geltenden Abfahrtszeiten einzuhalten haben. Die Zwischenverladung hebt die Terminbindung nicht auf, sie beeinflusst vielmehr die gesamte Transportkette. Dies gilt umso mehr, als die Beigeladene unwidersprochen vorgetragen hat, dass sämtliche von ihr auf dem Neckar zu befördernden Container auch die ARA-Häfen zum Ziel haben; Containertransporte mit der Zielbestimmung Bundesgebiet würden nicht über den Neckar, sondern regelmäßig nur per LKW oder Bahn befördert. Die Forderung der Kläger, bei der Erlaubnis zur Vorschleusung sei jeweils danach zu differenzieren, ob nur einzelne Container einer Schiffsladung die ARA-Häfen ansteuern, erscheint nicht praxistauglich, abgesehen

davon, dass auch in diesen Fällen die Termingebundenheit bestehen bleibt. Die Beigeladene hat indes aber auch deutlich gemacht, dass alle von ihr auf dem Neckar beförderten Container für Übersee bestimmt seien. Die Termingebundenheit bringt es nach Überzeugung der Kammer aber genauso mit sich, dass leere Container (in einem teilweise durchaus nicht geringen Umfang, vgl. die Zahlen betreffend die Jahre 2005 bis 2011 auf dem Neckar, Bl. 156 Band 2 der Akte Vorschleusungsrecht Neckar – Beschwerde Gewerbe) zu Berg befördert werden müsse und deshalb auch für diese Transporte das Vorrecht auf Schleusung dem Ziel der höheren Ausnutzung von Wasserstraßen dient. Die leeren Container sind dem Transportkreislauf mit der beschriebenen Terminbindung ebenfalls unterworfen. Sie werden zur Befüllung zu Berg (zu bestimmten Zeiten) benötigt, um termingerecht wieder zu Tal und zu den ARA-Häfen verbracht werden zu können. Hier darf die Beklagte darauf vertrauen, dass unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten nur die notwendigen Container – die als leere Behältnisse keine Erträge erwirtschaften, sondern teilweise (Lager)Kosten verursachen – auf den Schiffen transportiert werden. Das Ziel der Umlenkung des Verkehrs auf die Wasserstraßen würde zu einem nicht unbeachtlichen Teil unterlaufen, wenn der Transportkreislauf durch eine Beförderung der leeren Container von LKW und Bahn durchbrechen würde.

bb) Zur Verfolgung des legitimen Gemeinwohlziels kann die Gewährung eines Vorschleusungsrechts zu Gunsten von Containerschiffen auch als erforderlich angesehen werden.

Ein Eingriff in die Berufsfreiheit ist nur dann erforderlich, wenn ein anderes, gleich wirksames, aber die Berufsfreiheit weniger einschränkendes Mittel nicht zur Verfügung steht. Eingriffe dürfen nicht weiter reichen, als es die rechtfertigenden Gemeinwohlbelange erfordern. Für die verfassungsrechtliche Beurteilung der Tauglichkeit einer Maßnahme ist entscheidend, ob aus der Sicht des Gesetzgebers oder der Behörde davon ausgegangen werden durfte, dass mit der ergriffenen Maßnahme seine bzw. ihre Vorstellungen verwirklicht werden können. Die Beurteilung und Prognose im Bereich wirtschaftspolitischer Zusammenhänge als sachgerecht und vertretbar, darf seitens der Gerichte nur dann verneint werden, wenn sich die Maßnahme bei Ausschöpfung aller Erkenntnismöglichkeiten im Entscheidungszeitpunkt als eindeutig zweckuntauglich erweist (vgl. BVerfGE 117, 163 [189]; 39,210 [230 f.]; 30,292 [319]). Deshalb wird bei Anwendung dieser in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entwickelten Grundsätze die Verfassungswidrigkeit einer Maßnahme aus dem

ge erweist sich die Darstellung der Beigeladenen als ohne weiteres nachvollziehbar, wonach – wenn überhaupt – nur einmal je Fahrt eines Schiffes der Kläger eine Begegnung erfolgt, was für das nicht vorschleusungsberechtigte Fahrzeug lediglich eine Fahrverzögerung von ca. 30 Minuten zur Folge hat. Deutlich höhere zeitliche – und damit wirtschaftliche – Belastungen würden sich nur ergeben, wenn ein nicht bevorrechtigtes Schiff gleichsam parallel zu den Containerschiffen verkehren würde und sich dabei wegen des Vorschleusungsrechts mehrfache Begegnungen ergäben. Dass dies überhaupt auf Seiten der Kläger so ist – und nahezu regelmäßig –, haben sie nicht ausgeführt. Für die Annahme einer übermäßigen Belastung der Kläger bzw. der übrigen Gütermotorschiffahrt reicht es nicht aus, dass es in der Praxis vorkommen kann, dass ein Gütermotorschiff der Kläger und dasselbe Containerschiff der Beigeladenen sich zwei- oder gar dreimal begegnen. Die Kläger haben insoweit in der mündlichen Verhandlung geschildert, bei Ankunft eines ihrer (in der Betriebsform B fahrenden) Schiffe an der Schleuse zu einer bestimmten Tageszeit und anschließendem Eintreffen eines Containerschiffes (in der Betriebsform A) sei es nicht ausgeschlossen, dass auf einer Fahrt ein dreimaliges Zusammentreffen erfolge. Für die Frage, ob eine unverhältnismäßige Maßnahme gegeben ist, ist es nicht relevant, wenn das Eintreten bestimmter Belastungen unter bestimmten Umständen im Einzelfall nicht ausgeschlossen ist.

Es ist vielmehr auf die typischerweise eintretenden Belastungen abzustellen, um zur Feststellung gelangen zu können, dass der mit dem Eingriff verfolgte Zweck in keinem Verhältnis mehr steht. Wann dies der Fall sein kann, ist in jedem Einzelfall zu betrachten. Der vorliegende Fall eines sehr geringen Begegnungsverkehrs und der denkbaren Möglichkeit eines mehrmaligen Begegnungsverkehrs auf einer Fahrt ist nicht dazu angetan, dieser Frage abschließend nachzugehen. Die Annahme eines geringen Begegnungsverkehrs bestätigt sich ferner unter dem Gesichtspunkt, dass wegen der eher geringen Dichte des Schiffsverkehrs auf dem Neckar nicht in jedem Fall die Anfahrt eines Containerschiffes an einer Schleuse überhaupt eine Vorrangkonkurrenz auslöst. Dies folgt aus der von der Beklagten vorgelegten Tabelle über die Anzahl der Schleusungen von Containerschiffen der Beigeladenen an der Schleuse Untertürkheim im Jahr 2011 (vgl. Bl. 199 Band 2 der Akte Vorschleusungsrecht Neckar – Beschwerde Gewerbe): Danach ist – aufgrund Feststellung der Anzahl der durchgeführten Schleusungen von Containerschiffen der Beigeladenen und Schätzung durch Bedienstete der Beklagten – nur in etwa 10 % der Fälle (ca.

30 Schleusungen) von der Beigeladenen von dem Vorschleusungsrecht Gebrauch gemacht worden. Die nach allem festzustellenden überschaubaren finanziellen Lasten der Gütermotorschiffahrt, sind vor dieser im Verhältnis zu dem begünstigten, Unternehmen als verhältnismäßig hinzunehmen. Insoweit hat das Bundesverfassungsgericht wiederholt klargestellt (vgl. BVerfGE 125, 260 [361]:

» ... Unzumutbar ist dieses insbesondere nicht deshalb, weil dadurch private Unternehmen unzulässig mit Staatsaufgaben betraut würden. Eine kategorische Trennung von »Staatsaufgaben« und »privaten Aufgaben« mit der Folge der grundsätzlichen Unzulässigkeit einer Indienstrafe für Gemeinwohlzwecke vor Privaten auf deren Kosten lässt sich der Verfassung nicht entnehmen. Vielmehr hat der Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum, welche Pflichten zur Sicherstellung von Gemeinwohlbelangen er Privaten im Rahmen ihrer Berufstätigkeit auferlegt (vgl. BVerfGE 109, 64 <85>). Grundsätzlich kann er Lasten und Maßnahmen zur Wahrung von Gemeinwohlbelangen, die als Folge kommerzieller Aktivitäten regelungsbedürftig sind, den entsprechenden Marktakteuren auferlegen, um die damit verbundenen Kosten auf diese Weise in den Markt und den Marktpreis zu integrieren. Dabei ist der Gesetzgeber nicht darauf beschränkt, Private nur dann in Dienst zu nehmen, wenn ihre berufliche Tätigkeit unmittelbar Gefahren auslösen kann oder sie hinsichtlich dieser Gefahren unmittelbar ein Verschulden trifft. Vielmehr reicht insoweit eine hinreichende Sach- und Verantwortungsnähe zwischen der beruflichen Tätigkeit und der auferlegten Verpflichtung (vgl. BVerfGE 95, 173 <18> Ein Gesetz, das die Berufsausübung in der Weise regelt, dass es Privaten bei der Ausübung ihres Berufspflichten auferlegt und dabei regelmäßig eine Vielzahl von Personen betrifft, ist nicht bereits dann unverhältnismäßig, wenn es einzelne Betroffene unzumutbar belastet, sondern erst dann, wenn es bei einer größeren Betroffenenengruppe das Übermaßverbot verletzt.« Vor diesem Hintergrund kann ein Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz durch die bevorrechtigte Schleusung von Containerschiffen der Beigeladenen nicht ausgegangen werden.

Die vorgelegten Verwaltungsvorgänge und der Vortrag der Kläger in der mündlichen Verhandlung zeigen überdies, dass es seit Beginn des Vorschleusungsprojekts im Jahr 1996 ständiges Bemühen der Beklagten gewesen ist, die Belastungen für die übrige Gütermotorschiffahrt möglichst gering zu halten. Sie ist den Beschwerden über unzulässiges und fachlich nicht angemessenes Verhalten von Schleusungsbediensteten und Schiffsführern der Beigeladenen stets nachgegangen und hat

– wenn möglich – für Abhilfemöglichkeiten und verbesserte Verkehrsbedingungen auf dem Neckar gesorgt. So hat sie die Konkurrenzsituation vor den Schleusen – zur Abmilderung der Belastungen für die nicht bevorrechtigten Schiffe – durch die Einführung des Reißverschlussprinzips und der fakultativen Nachschleusung entzerrt. Auch sonst ist ihr daran gelegen, auf vermeidbarem Verhalten der Betroffenen beruhende Schwierigkeiten auszuräumen. Es verlangt indes auch auf Seiten der mit einem Vorzugsrecht ausgestatteten Beigeladenen, die gewährte Position nicht bis an ihre Grenzen auszudehnen. So dürfte dem offensichtlich vielfach Verdruss bereitenden Umstand, dass vorschleusungsberechtigte Schiffe direkt nach dem Schleusungsvorgang ihre Ruhepause antreten und zur Schleusung anstehende Schiffe wegen der vorgehenden Schleusung länger auf ihre Weiterfahrt warten müssen, im Rahmen eines betriebswirtschaftlichen Ablaufs durch die Wahl eines geringfügig geänderten Betriebsablaufs seitens der Beigeladenen ohne weiteres abgeholfen werden können, indem vor der Schleuse die Ruhepause angetreten und im Anschluss daran erst die Schleusung (ggfls. mit Vorrang) vorgenommen wird.

c) Ein Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz nach Art. 3 Abs. 1 GG ist ebenfalls nicht festzustellen. Die vorstehenden Ausführungen zeigen einerseits die unterschiedlichen Verhältnisse im Massengüter- und Containerverkehr, die eine differenzierende Betrachtung und ein abweichendes Anreizsystem zulassen, zugleich besteht ein legitimer Zweck, der auch unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten einen Schleusungsvorrang rechtfertigt.

d) Ebenso wenig wird die Eigentumsgarantie des Art. – 14 GG verletzt. Die Beeinträchtigung von bloßen Chancen und Verdienstmöglichkeiten ist durch dieses Grundrecht nicht geschützt (BVerfGE 39; 210 [237]).

Die Kostenentscheidung folgt aus 154 Abs. 1 und 3, 162 Abs. 3 VwGO. Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit des Urteils wegen der Kosten beruht auf 167 VwGO iVm. 708 ff. ZPO.