

Deutscher Segler-Verband e. V. | Gründungsstraße 18 | 22309 Hamburg

Bundesministerium für Verkehr
Barbara Schäfer | Referat WS 25
Robert-Schumann-Platz 1
53175 Bonn

- per E-Mail an: Ref-Ws25@bmv.bund.de -

Datum
14. November 2025

Stellungnahme zum Referentenentwurf vom 16.10.2025 „Verordnung zur Neuregelung von Vorschriften in der Sportschifffahrt und zur Änderung von Vorschriften im Schifffahrtsrecht“ – Sportschifffahrtsverordnung (SportSchV)

Deutscher Segler-Verband e. V.

Geschäftsstelle
Gründungsstraße 18
22309 Hamburg
Telefon 040 632009-0
Telefax 040 632009-28

Sehr geehrte Frau Schäfer,

Außenstelle
Soling 16
24159 Kiel-Schilksee

vielen Dank für die Übersendung des Verordnungsentwurfs. Zu diesem nehmen wir gerne wie folgt Stellung:

www.dsv.org

A. Befähigungswesen (Teil 3)

Mona Küppers, *Präsidentin*
Sibylle Merk, *Vizepräsidentin*
Katrin Adloff, *Vizepräsidentin*
Claus Funk, *Vizepräsident*
Meike Greten, *Vizepräsidentin*
Andreas Löwe, *Vizepräsident*
Claus Otto Hansen, *Vizepräsident*
Jonathan Koch, *Vizepräsident*
Dr. Gernar Brockmeyer,
Generalsekretär

I. Der vorliegende Entwurf im Bereich Befähigungswesen (Teil 3) ist rechtswidrig, unverhältnismäßig und nicht zielführend.

1. Die geplante Ausgestaltung des Befähigungswesens ist rechtswidrig.

gegründet 1888

- Die Übertragung einer hoheitlichen Aufgabe an Private kann nur im Rahmen einer Beleihung oder ggfs. in Form eines Verwaltungshelfers wahrgenommen werden. Dies gilt auch für das Befähigungswesen in der Sportschifffahrt.
- Das Verkehrsministerium hält an der amtlichen Fahrerlaubnispflicht fest, sieht aber keine Beleihung vor, sondern überträgt die hoheitliche Aufgabe an „anerkannte Verbände“. Die ordnungsgemäße Abnahme von Prüfungen durch die Verbände wird nicht mehr kontrolliert, sondern basiert auf einer Selbstverpflichtung. Mit anderen Worten: Der Staat gibt für eine Hoheitsaufgabe die von ihm zu leistende Gewährleistungs- und Kontrollverantwortung auf. Ein in der Verkehrspolitik der Bundesrepublik einmaliger Vorgang.

Spitzenverband im
Deutschen Olympischen Sportbund

Nationaler Verband im Weltverband
World Sailing

- Das Ministerium greift durch Vorgaben und Vertragszwänge massiv in die Privatautonomie der Verbände ein. Zum Beispiel bestimmt das Ministerium die Bundesdruckerei zum verbindlichen Hersteller der Verbandsscheine und zum Vertragspartner der „anerkannten Verbände“.
- Das Ministerium zwingt die „anerkannten Verbände“ zur Anerkennung von bestimmten, ausländischen Befähigungsnachweisen zum Teilprüfungserlass.

Auch das Gutachten der Kanzlei CMS Hasche Sigle vom 14. November 2025 bestätigt die Rechtswidrigkeit des Verordnungsentwurfs. Im Einzelnen kommt das Gutachten u. a. zu folgenden Ergebnissen:

- Da es sich bei der Erteilung von Sportbootführerscheinen (Fahrerlaubnisse) um eine hoheitliche Aufgabe im Rahmen der Verwaltungskompetenz des Bundes für die Binnen- und Seeschifffahrt handelt, kann diese Aufgabe von Privaten grundsätzlich nur im Wege einer Beleihung wahrgenommen werden.
- Bei der geplanten Privatisierung der funktionalen Verwaltungsaufgaben zur Erteilung der Fahrerlaubnis handelt es sich um eine mit der grundgesetzlichen Kompetenzordnung nicht konforme Übertragung von Aufgaben auf Private: Der Bund will sich aus einer ihm durch Gesetz übertragenen Aufgabe zurückziehen, indem künftig nicht beliehene Wassersportverbände die Fahrerlaubnisse erteilen sollen.
- Soweit der vorliegende Entwurf die amtlichen Fahrerlaubnisse und Verbandsscheine unterschiedlich behandelt, liegt ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG vor. Art. 3 Abs. 1 GG gebietet, dass vergleichbare Sachverhalte vor dem Gesetz gleich zu behandeln sind.
- Die im Entwurf vorgesehene Verpflichtung, wonach die Wassersportverbände die Verbandsscheine nur durch den vom BMV benannten Hersteller fertigen lassen dürfen und mit diesem die notwendigen vertraglichen Vereinbarungen treffen müssen, stellt einen faktischen Kontrahierungszwang dar und verstößt gegen die Berufsfreiheit der Wassersportverbände gem. Art. 12 Abs. 1 GG.
- Zudem verstößt der Bund in mehrfacher Hinsicht gegen seine hoheitliche Aufgabe, die Gewährleistung der Sicherheit und Leichtigkeit des Wasserstraßenverkehrs sicherzustellen, die durch die geplante Reform nicht mehr gewährleistet werden kann.

Das Gutachten von CMS ist als Anlage und Bestandteil dieser Stellungnahme angehängt.

2. Die geplante Ausgestaltung des Befähigungswesens ist auch unverhältnismäßig. Die Regelungen sind weder erforderlich noch geeignet, die gesetzten Ziele zu erreichen.

- Die Neuregelungen sind deshalb nicht erforderlich, weil die bestehenden Regelungen die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs gewährleisten.
- Die bestehenden Regelungen sind weder veraltet noch erneuerungsbedürftig, da sie ständig angepasst wurden.
- Für das bestehende System wurden umfangreiche Vorschläge zur Digitalisierung und zum Bürokratieabbau durch die beliehenen Verbände vorgetragen, die bisher kaum beachtet wurden.

3. Die Ziele werden nicht erreicht. Statt einer Entlastung wird neue Bürokratie aufgebaut.

Die Bürokratie vergrößert sich für alle Beteiligten, insbesondere für die Bürgerinnen und Bürger, wie die folgenden Beispiele aus den Neuregelungen zeigen:

- Künftig stehen den Bürgerinnen und Bürgern deutlich weniger wohnortnahe Prüfungsorte zur Verfügung.
- Wer nicht im Norden des Landes wohnt, muss für eine Prüfung für die Seeschiffahrtstraßen weite Reisen auf sich nehmen. Eine vollumfängliche Prüfung kann abseits der Küsten nicht mehr abgelegt werden.
- Wegfall sehr nachgefragter Prüfungsorte – im In- und Ausland – wie zum Beispiel Chiemsee, Bodensee, Ijsselmeer und Mittelmeer. Prüfungen dürfen zukünftig ausschließlich auf Bundeswasserstraßen abgelegt werden.
- Der Aufwand für ehrenamtlich geleistete Ausbildungsarbeit in den Segelvereinen im Binnenbereich wird massiv steigen.
- Prüfungen können nicht mehr wie bisher kurzfristig am Folgetag wiederholt werden, sondern erst nach vier Wochen.
- Für Umschreibungen vorhandener Befähigungsnachweise bedarf es künftig eines umfangreichen, medizinischen Tauglichkeitsnachweises.
- Die geforderten Tauglichkeitskriterien stellen an die Bürgerinnen und Bürger nach wie vor höhere Anforderungen als im KFZ-Bereich.

II. Das vom BMV beauftragte und zugrunde gelegte Gutachten zur Sportbootführerscheinpflicht ist unbrauchbar

Im Referentenentwurf heißt es: „Das Festhalten an einer amtlichen Fahrerlaubnis ist für die Gewährleistung der Sicherheitsniveaus nicht erforderlich.“ (Seite 2 des Referentenentwurfs).

Als Begründung wird ein Gutachten angeführt, welches das Verkehrsministerium bei der Bundesanstalt für Wasserbau (Abteilung Wasserbau im Binnenbereich) in Auftrag gegeben hat. Das Gutachten trägt den Titel „Untersuchungen zu Sportbooten und Grenzen einer Sportbootführerscheinpflicht“.

Die vorliegenden Untersuchungen beschränken sich allerdings ausschließlich auf den Binnenbereich. Der Seebereich wird – wie im Gutachten auf Seite 2 explizit ausgeführt – nicht berücksichtigt.

Wie kann ein solches Gutachten die Abschaffung des amtlichen Sportbootführerscheins für alle Bundeswasserstraßen (Binnen- und Seeschiffahrtsstraßen) begründen?

An keiner Stelle gelangt das Gutachten zu dem Schluss, dass die bestehende amtliche Fahrerlaubnispflicht aufzugeben ist. Vielmehr wird bestätigt, dass das bestehende System eine relativ geringe Unfallhäufigkeit gewährleistet.

Für die Untere-Havel-Wasserstraße stellt das Gutachten zudem eine überproportionale Unfallhäufigkeit fest. In diesem Bereich sind viele Charterfahrzeuge unterwegs, deren Schiffsführer in der Regel „nur“ mit einer Charterbescheinigung fahren. Bei dieser Bescheinigung handelt es sich um ein Zertifikat, welches das Ministerium eingeführt und ohne weitere staatliche Aufsicht in private Hände übergeben hat. Das Resultat ist eine Wasserstraße, die in dem Gutachten als Unfallschwerpunkt ausgemacht wird. Vor diesem Hintergrund ist auch die Aufgabe der Führerscheinpflicht für Segelfahrzeuge in diesem Bereich überhaupt nicht nachzuvollziehen. Sie wird mit einer Gleichbehandlung aller Binnenwasserstraßen begründet, obwohl deutlich unterschiedliche Verkehrsdichten und damit verbundene Unfallhäufigkeiten festgestellt wurden.

III. Qualitätsverlust

Zukünftig ist keine Kontrolle der Prüfungen mehr vorgesehen. Die bisherige Fach- und Rechtsaufsicht entfällt ersatzlos. Es wird einzig auf eine Selbstverpflichtung der Verbände vertraut. Selbst eine externe ISO-Zertifizierung ist nicht verpflichtend vorgesehen; es gibt keine Qualitätssicherung.

Zudem wird für die „Führerscheinprüfung“ keine Gebühr erhoben, sondern der Markt soll den Preis bestimmen. Wie in anderen Bereichen deutlich ersichtlich, führt eine ausschließlich marktwirtschaftliche Orientierung unweigerlich zu einem Preisdumping. Eine vorgabenkonforme und gewissenhafte Durchführung der Prüfungen kann allein durch eine Selbstverpflichtung nicht gewährleistet werden. Zudem sind unterschiedliche Preise für „dasselbe“ Prüfungsangebot für die Bürgerinnen und Bürger intransparent und nicht nachvollziehbar. Sollte sich im Laufe der Zeit der Markt auf einen oder wenige Anbieter konzentrieren, sind umgekehrt auch Marktpreise vorstellbar, die von vielen Bürgerinnen und Bürgern nicht mehr bezahlt werden könnten.

IV. Unsicherheit für Bürgerinnen und Bürger

Der amtliche Sportbootführerschein ist ein seit Jahrzehnten im In- und Ausland qualitativ anerkannter und akzeptierter Befähigungsnachweis. Dieser soll nun abgeschafft werden.

Die neuen Verbandsscheine sollen nur befristet anerkannt werden. Dies führt zu Intransparenz und zu einer großen Unsicherheit bei Bürgerinnen und Bürgern. Die Anerkennungen könnten permanent neu vergeben oder auch entzogen werden.

Es ist nicht gewährleistet, dass ein Verbandsschein anerkannt bleibt, bis alle Prüfungsteile bestanden sind.

Denkbar wäre auch, dass ein erteilter Verbandsschein aufgrund nicht eingehaltener Selbstverpflichtung des Verbands nachträglich seine Gültigkeit verliert.

V. Schlechterstellung der amtlichen Sportbootführerscheine gegenüber den geplanten Verbandsscheinen

Während bei Feststellung einer Untauglichkeit oder Unzuverlässigkeit der amtliche Sportbootführerschein durch die zuständigen Behörden entzogen wird, behalten die Inhaberinnen und Inhaber der geplanten Verbandsscheine ihren Befähigungsnachweis und können diesen weiterverwenden.

VI. Qualitätsverbesserung durch Modifizierung vorhandener Strukturen

Geeignete Maßnahmen zur Zielerreichung könnten im bestehenden System vorgenommen werden. Dies unterstreicht auch der Bericht des

Bundesrechnungshofs, der die Beleihung weiterhin als adäquates Mittel feststellt.

- Eine Öffnung des Marktes für Dritte könnte einfach auch durch eine Ausschreibung der Beleihung erfolgen.
- Die Abschaffung eines funktionierenden Systems mit der Folge des Aufbaus eines unübersichtlichen Marktes samt neuer Hürden für die Bürgerinnen und Bürger ist nicht unter den Begriff Modernisierung zu fassen. Die Arbeit der aktuell beleihenden Verbände wurde in der Vergangenheit nicht kritisiert, auch nicht durch den Bericht des Bundesrechnungshofs. Vielmehr wurden in letzterem Umsetzungsvorschläge für eine bessere Fachaufsicht und klarere Strukturen für das bestehende System dargelegt.

Nach alldem bleibt die Verordnungsinitiative, mit der ein funktionierendes System abgeschafft werden soll, unverständlich. Das Ministerium begründet die Abkehr von der Beleihung damit, dass die Fachaufsicht nicht ohne Personalmehrung durchgeführt werden kann. Aber jetzt wird ein für jedermann unübersichtliches, privatorganisiertes System eingeführt, das mindestens genauso umfangreich überwacht und kontrolliert werden müsste, um die Qualität zu sichern und die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs zu gewährleisten.

VII. Offene Fragen

1. Der Verordnungsentwurf sieht vor, dass die Einzelheiten zu den Voraussetzungen für die Anerkennung von Verbandsscheinen im Rahmen „einer Durchführungsrichtlinie in Abstimmung mit den Fachverbänden“ geregelt werden. Wer sind diese „Fachverbände“? Was soll konkret geregelt werden? Wie ist eine Stellungnahme hierzu möglich, ohne die Inhalte zu kennen?
2. Aus welchem Grund soll der Verbandsschein für die Tätigkeit der Prüferinnen und Prüfer nicht mehr ausreichend sein, wenn dieser angeblich gleichwertig zum amtlichen Sportbootführerschein ist? Aktuell bedarf es für die Prüfertätigkeit keiner weiteren Befähigungsnachweise außerhalb der Sportschiffahrt. Auch hier entsteht zusätzliche Bürokratie.
3. Das Kleinschifferzeugnis ist künftig nur noch dann erforderlich, „wenn Personen gegen Entgelt befördert werden“. Warum müssen dann Prüferinnen und Prüfer das Kleinschifferzeugnis besitzen? Prüferinnen und Prüfer befördern niemanden. Zudem sind sie während der Prüfung

keine Schiffsführer. Hier lässt sich auch schwerlich von Bürokratieabbau sprechen.

4. Warum benötigen Prüferinnen und Prüfer für den Seebereich nach dem Entwurf eine „besondere Berechtigung für maritime Wasserstraßen“? Auch hier ist der Bürokratieabbau nicht ersichtlich.
5. Aus welchem Grund wird die Sperrfrist bis zu einer Wiederholungsprüfung auf vier Wochen verlängert? Dies ist nicht nachvollziehbar und stellt für die Bürgerinnen und Bürger eine neuerliche bürokratische Hürde dar.
6. Warum obliegt die Einschätzung der aktuellen Tauglichkeit der Bewerberinnen und Bewerber bei Prüfungsantritt dem Schiffsführer, der Eignerin des Fahrzeugs und ggf. dem Ausrüster?

So wie die vorstehenden, nicht abschließenden Beispiele zeigen, enthält der Verordnungsentwurf eine Vielzahl von widersprüchlichen und unverständlichen Regelungen; eine detailliertere Stellungnahme im Einzelnen ist deshalb nicht zielführend.

B. Übrige Regelungen und weiteres Vorgehen

Wie in der Videokonferenz der Verbände mit Staatssekretär Hirte am 10. November 2025 erörtert, begrüßen wir – sowohl zu Teil 3 als auch zu vielen weiteren Einzelpunkten (u. a. Nutzung von Seekarten, Berücksichtigung des Boardsports, sinnvolle Ausrüstungsregelungen für Sportboote) – die avisierte Erörterung in Fachgremien.

Der Veröffentlichung unserer Stellungnahme auf der Website des BMV mit der beigefügten Anlage (CMS-Gutachten vom 14. November 2025) stimmen wir ausdrücklich zu.

Bei Rückfragen und für einen weiteren Austausch stehen wir gerne zu Verfügung.

Beste Grüße

Hanna Steingröver

Gutachterliche Stellungnahme

An: Deutscher Segler-Verband e.V.
Von: CMS (André Lippert, Constanze Schweidtmann)
Betreff: Neuregelung von Vorschriften in der Sportschiffahrt, insbesondere Sportbootführerschein
Datum: 14.11.2025

Der Deutsche Segler-Verband e.V., Hamburg (Segler-Verband, DSV) hat uns beauftragt, mögliche Auswirkungen der geplanten Neuregelungen von Vorschriften in der Sportschiffahrt insbesondere mit Blick auf die Durchführung und Erteilung von Sportbootführerscheinen gutachterlich zu prüfen. Nachfolgend stellen wir zunächst den Sachverhalt und die Fragestellung dar (nachfolgend A.), anschließend das zusammenfassende Ergebnis (nachfolgend B.) und kommen dann zur rechtlichen Bewertung (nachfolgend C.).

A. Sachverhalt und Fragestellung

I. Rechtlicher Rahmen – Status Quo

Der Segler-Verband ist – neben dem Deutschen Motoryachtverband e.V. (DMYV) – mit der Durchführung von Sportbootführerscheinprüfungen betraut (§ 16 Abs. 1 Satz 1 Sportbootführerscheinverordnung, SpFV). Die Ermächtigung hierfür ergibt sich aus § 3a Binnenschiffahrtsgesetz (BinSchAufgG) und § 7 Seeschiffahrtsgesetz (SeeAufgG). Dazu gehört die Entscheidung über Anträge auf Zulassung zur Prüfung und Erteilung der Fahrerlaubnis (§ 7 iVm § 16 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 SpFV), die gem. § 3 Abs. 1 SpFV u.a. durch den Sportbootführerschein mit dem Geltungsbereich Binnenschiffahrtsstraßen bzw. Seeschiffahrtsstraßen nachgewiesen wird. Darüber hinaus bezieht sich die Ermächtigung auch auf die Abnahme von Prüfungen, die Erteilung von Fahrerlaubnissen nach §§ 3, 4, 8 SpFV und die Übermittlung der zur Herstellung eines Sportbootführerscheins erforderlichen Daten unter Berücksichtigung des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG) an die vom Bundesministerium für Verkehr (BMV) benannte Stelle (§ 16 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 SpFV).

Der Sportbootführerschein mit dem Geltungsbereich Seeschiffahrtsstraßen ist zugleich auch Voraussetzung zum Erwerb des Sportküsten-, Sportsee- und Sporthochseeschifferscheins (§ 6 Sportseeschifferscheinverordnung, SportSeeSchV). Auch hier sind der DSV und der DMYV gem. § 2 SportSeeSchV u.a. beauftragt, über Anträge auf

Zulassung zur Prüfung zum Erwerb des Sportküstenschifferscheins, des Sportseeschifferscheins und des Sporthochseeschifferscheins zu entscheiden, die Prüfungen abzunehmen und die entsprechenden Fahrerlaubnisse auszustellen, wobei mit Beauftragung eine Beleihung gemeint ist.

Nach § 2 Seesportbootverordnung (SeeSpbootV) ist die **gewerbsmäßige Nutzung** als Einsatz von Sportbooten gegen ein Entgelt definiert. Sportboote sind definiert als Wasserfahrzeuge mit oder ohne Maschinenantrieb, die für Sport- und Erholungszwecke gebaut worden sind und ausschließlich für Sport- oder Erholungszwecke oder für die Ausbildung zum Führen von Sportbooten verwendet werden und die für nicht mehr als zwölf Personen zuzüglich Fahrzeugführer und Besatzung zugelassen sind. Wer ein Sportboot zum Zweck der gewerbsmäßigen Nutzung führt, bedarf einer Fahrerlaubnis sowie eines für die Funkstelle ausreichenden gültigen Funkzeugnisses (§ 15 Abs. 1 S. 1 SeeSpbootV).

II. Geplante Neuregelung von Vorschriften in der Sportschiffahrt

Das BMV plant, ausweislich des uns vorliegenden Referentenentwurfs (Vorentwurf) vom 16. Oktober 2025 über die Verordnung zur Neuregelung von Vorschriften in der Sportschiffahrt und zur Änderung von Vorschriften im Schifffahrtsrecht (Referentenentwurf 2025, RefE 2025), u.a. eine Neuregelung der Fahrerlaubnisse im Bereich der Sportbootführerscheine. Dazu hat das BMV einen Entwurf einer (neuen) **Sportschiffahrtsverordnung** (SportSchV-E 2025) vorgelegt. Der RefE 2025 beruht im Wesentlichen auf dem Referentenentwurf des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr (BMDV) vom 14. November 2024 (SportSchV-E 2024, Referentenentwurf 2024, RefE 2024). Nach § 55 RefE 2025 (Art. 3 Abs. 2 RefE 2024) soll die SpFV am 1. Januar 2028 außer Kraft treten.

Nach § 12 Abs. 1 SportSchV-E 2025 (§ 10 Abs. 1 SportSchV-E 2024) soll die Fahrerlaubnis für Sportboote (Sportbootführerschein) durch vom BMV **anerkannte Verbandsscheine** nachgewiesen werden und damit faktisch privatisiert werden. Die Voraussetzungen und das Verfahren für die Anerkennung dieses Verbandsscheins bestimmen sich nach Anlage 2 (§ 12 SportSchV-E 2025). Diese Anlage 2 regelt die Anerkennung von Verbandsscheinen durch das BMV, wobei es sich hierbei strenggenommen zunächst um die Anerkennung der **Wassersportverbände** handelt, die dann berechtigt sein sollen, die Verbandsscheine auszustellen. Nach Ziff. 1.2 des Abschnitt 1 muss der Wassersportverband durch die Ausstellung eines Verbandsscheins die Gewähr dafür tragen, dass der Inhaber ausreichende Kenntnisse zur Führung eines Wasserfahrzeugs für die jeweilige Antriebsart und den jeweiligen Geltungsbereich im Zeitpunkt der Prüfung

nachweisen konnte; Details hierzu werden in den folgenden Ziffern geregelt. Der RefE 2025 führt in seiner Begründung (B., „Lösung; Nutzen“ aus, dass die Verbände verpflichtet werden, ihre Verbandsscheine durch den vom BMV **benannten** Hersteller fertigen zu lassen, um weiterhin die Qualität und das bekannte, vereinheitlichte Aussehen zu erhalten. In Anlage 2 Ziffer 2.1 des RefE sieht dieser vor, dass sich die Wassersportverbände bereit erklären, die Verbandsscheine bei vom BMV **bekannten** Hersteller herstellen lassen, Kosten der Herstellung und Versendung unmittelbar gegenüber dem Hersteller zu entrichten und die dafür notwendigen Vereinbarungen mit dem Hersteller zu schließen. Unabhängig davon, ob **benannte oder bekannte** (kein einheitlicher Wortlaut im RefE 2025) Hersteller gemeint sind, bezieht sich dies auf die **Bundesdruckerei** (Bundesdruckerei Gruppe GmbH), da die Fahrerlaubnisse derzeit ausschließlich von der Bundesdruckerei hergestellt werden.

Während nach dem RefE 2024 juristische Personen, deren Zweck die Ausbildung und Wissensvermittlung im Bereich des Wassersports ist, antragsberechtigt sein sollten, sind nach Anlage 2 Ziffer 2.1 RefE 2025 gemeinnützige Vereine oder Körperschaften einschließlich Dachorganisationen, die ein regelmäßiges Prüfungsangebot in der Sport – und Freizeitschifffahrt gewährleisten können und die Interessen verschiedener Sparten im Wassersport vertreten und fördern antragsberechtigt. Ihr Zweck sollte dabei auf eine qualifizierte Wissensvermittlung zur Aufrechterhaltung der Sicherheit in derjenigen Sparte des Wassersports gerichtet sein, auf die sich das Prüfungsangebot bezieht. Es ist somit davon auszugehen, dass ein Großteil der Wassersportverbände in Deutschland und Europa von dem RefE 2025 umfasst sein soll.

Der RefE 2025 sieht in seiner Begründung vor, dass Verbandsscheine nach § 12 RefE 2025 gleichzeitig auch als Internationales Zertifikat (ICC) ausgestellt werden. Darüber hinaus kann eine amtliche Fahrerlaubnis nach § 14 RefE 2025 auf Antrag in ein Internationales Zertifikat (ICC) umgeschrieben werden.

Die SportSeeSchV bleibt durch die geplanten Änderungen unverändert; insbesondere ist demnach nach § 6 SportSeeSchV auch weiterhin der Besitz des Sportbootführerscheins mit dem Geltungsbereich Seeschifffahrtsstraßen Voraussetzung für den Erwerb des Sportküsten-, Sportsee- und Sporthochseeschifferscheins.

III. Fragestellung

Zu prüfen ist, ob der Bund bzw. das BMV seine Aufgaben im Bereich der Sportschifffahrt durch anerkannte Verbandsscheine, wie sie im SportSchV-E geregelt werden sollen, ausreichend wahrnimmt. In diesem Kontext stellt sich die Frage, ob die Aufgaben zur Durchführung von Sportbootführerscheinprüfungen und die Erteilung dieser

Fahrerlaubnis zulässigerweise auf die im SportSchV-E genannten Wassersportverbände übertragen werden können, ohne dass diese – wie bislang der Segler-Verband und der Deutsche Motoryachtverband e.V. – beliehen worden sind. Diese Frage stellt sich insbesondere vor dem Hintergrund, dass die nunmehr geplanten anerkannten Verbands-scheine weiterhin Grundlage für die Erteilung des Sportküsten-, Sportsee- und Sport-hochseeschifferscheins sind und fraglich ist, ob dies für eine amtliche Fahrerlaubnis ausreicht.

Darüber hinaus ist zu prüfen, ob der RefE 2025 gegen Art. 3 Abs. 1 GG und Art. 12 Abs. 1 GG verstößt, wenn er vorsieht, dass Verstöße bei amtlichen Führerscheinen und Verbandsscheinen unterschiedlich geahndet werden und die Verbände verpflichtet werden, die Führerscheine bei dem vom BMV bekannten Hersteller zu drucken.

B. Zusammenfassendes Ergebnis

1. Bei der Erteilung von Sportbootführerscheinen (Fahrerlaubnisse) handelt es sich um eine hoheitliche Aufgabe im Rahmen der Verwaltungskompetenz des Bundes für die Binnen- und Seeschifffahrt. Deshalb kann sie von Privaten grundsätzlich nur im Wege einer Beleihung wahrgenommen werden.
2. Bei der geplanten Privatisierung der funktionalen Verwaltungsaufgaben zur Erteilung der Fahrerlaubnis, wie sie im SportSchV-E 2025 vorgesehen ist, handelt es sich um eine mit der grundgesetzlichen Kompetenzordnung nicht konforme Übertragung von Aufgaben auf Private: Der Bund will sich aus einer ihm durch Gesetz übertragenen Aufgabe zurückziehen, indem künftig nicht beliehene Wassersportverbände die Fahrerlaubnisse erteilen sollen. In einem solchen Fall müsste nach der Grundregel der Art. 30, 83 GG die Verwaltungskompetenz wieder den Ländern zurückfallen.
3. Selbst wenn man aber davon ausginge, dass die Länder von diesem Recht auf Eigenverwaltung keinen Gebrauch machen (wollen), ist eine vollständige Privatisierung der Fahrerlaubniserteilung im Sportbootführerscheinwesen für die See- und Binnenschifffahrt außerhalb der Form der Beleihung oder des Verwaltungshelfers nicht möglich.
4. Sofern die Beleihung wie im Referentenentwurf vorgesehen durch eine vollständige Privatisierung von Wassersportverbänden abgelöst wird, verstößt der Bund in mehrfacher Hinsicht gegen seine hoheitliche Aufgabe, die Gewährleistung der

Sicherheit und Leichtigkeit des Wasserstraßenverkehrs sicherzustellen, die durch die geplante Reform nicht mehr gewährleistet werden kann.

5. Die im RefE 2025 vorgesehene Ungleichbehandlung von amtlichen Führerscheinen und Verbandsnachweisen hinsichtlich der Rechtsfolgen bei Verstößen bzw. bei Feststellung der Unzuverlässigkeit des Inhabers verstößt gegen Art. 3 Abs. 1 GG. Die Pflicht, Verbandsscheine ausschließlich über die Bundesdruckerei herzustellen, verletzt zudem die Berufsfreiheit gemäß Art. 12 Abs. 1 GG.

C. Rechtliche Bewertung

Die Erteilung von Fahrerlaubnissen zum Führen von Wasserfahrzeugen stellt eine hoheitliche Aufgabe dar, die entweder nur der Bund selbst oder Beliehene ausführen kann, nicht aber private Wassersportverbände wie es im RefE 2025 vorgesehen ist (nachfolgend I.). Darüber hinaus verstößt der RefE 2025 auch gegen das Gleichheitsgebot aus Art. 3 Abs. 1 GG und die Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG (nachfolgend II.).

I. Aufhebung der Beleihung und Einführung von Verbandsscheinen

Die Verwaltungskompetenz des Bundes umfasst die Binnen- und Seeschifffahrt (nachfolgend 1.). Die Verwaltungskompetenz kann nur durch den Bund selbst oder Beliehene wahrgenommen werden (nachfolgend 2.).

1. Verwaltungskompetenz des Bundes für die Binnen- und Seeschifffahrt

Nach dem Grundsatz des Art. 83 GG führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt. Art. 89 Abs. 2 S. 2 GG ermöglicht es, abweichend von dieser grundsätzlichen Regelverwaltungskompetenz der Länder, durch Gesetz eine Verwaltungskompetenz des Bundes zu begründen, wenn die Verwaltungsaufgaben länderübergreifend relevant sind. Die Verwaltungskompetenz für die Binnen- und Seeschifffahrt liegt gemäß Art. 89 Abs. 2 S. 2 GG beim Bund. Dort heißt es:

„Er [der Bund] nimmt die über den Bereich eines Landes hinausgehenden staatlichen Aufgaben der Binnenschifffahrt und die Aufgaben der Seeschifffahrt wahr, die ihm durch Gesetz übertragen werden.“

Die Verwaltungskompetenz des Bundes auf dem Gebiet der Binnenschifffahrt ist durch das **BinSchAufG** begründet worden und auf dem Gebiet der Seeschifffahrt durch das **SeeAufgG** (Remmert in BeckOK GG, 59. Edition, Art. 89 Rn. 21.1).

Auf dem Gebiet der **Binnenschifffahrt** besitzt der Bund unter anderem die Kompetenz für die Erteilung der Erlaubnis zur Fahrt auf den Bundeswasserstraßen für Wasserfahrzeuge (§ 1 Abs. 1 Nr. 6 BinSchAufG). Auf dem Gebiet der **Seeschifffahrt** besitzt der Bund unter anderem die Kompetenz für die Erteilung und Einziehung der maßgeblichen Erlaubnisse, Zeugnisse und Bescheinigungen (§ 1 Nr. 4 SeeAufgG).

2. Übertragung von Verwaltungsaufgaben auf Private

Die Übertragung von Verwaltungsaufgaben auf Private unterliegt verfassungsrechtlichen Voraussetzungen, die bei der Übertragung beachtet werden müssen (nachfolgend a)). Unter der aktuellen Rechtslage werden diese Voraussetzungen eingehalten, indem sie die Erteilung der Fahrerlaubnis auf den DSV und DMV als Beliehene überträgt (nachfolgend b)). Die Übertragung der Befugnis zur Erteilung der Fahrerlaubnis an die Wassersportverbände wie sie im Referentenentwurf 2025 vorgesehen ist, ist aber nicht mit der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung vereinbar (nachfolgend c)).

a) Verfassungsrechtliche Grundsätze für die Übertragung

Eine Übertragung von Verwaltungsaufgaben des Bundes an Private ist grundsätzlich möglich. Gründe für diese Übertragung können neben der Effektivität der Bundesverwaltung auch die Verschlinkung des Bundes sein (*Ibler in Dürig/Herzog/Scholz, GG, 104. EL April 2024, Art. 86, Rn. 99*).

Hinsichtlich der Ausgestaltungsmöglichkeiten der Übertragung von Verwaltungsaufgaben an Private ist bei der bundeseigenen Verwaltung zwischen **fakultativer** und **obligatorischer** Bundesverwaltung zu unterscheiden: Eine obligatorische Bundesverwaltung liegt vor, wenn das Grundgesetz diese selbst vorschreibt, während eine fakultative Bundesverwaltung durch Gesetz zugelassen wird (*Ibler in Dürig/Herzog/Scholz, GG, 104. EL April 2024, Art. 86, Rn. 61 ff.*). Bei den Aufgaben der Binnenschifffahrt und Seeschifffahrt, die über den Bereich eines Landes hinausgehen, handelt es sich nach Art. 89 Abs. 2 S. 2 GG um fakultative Bundesverwaltung.

Bei der obligatorischen Bundesverwaltung muss der Bund stets in der Lage bleiben, die Verwaltung der Aufgaben durch Private zu steuern und dabei **Aufsichtsrechte** zurückbehalten (*Ibler in Dürig/Herzog/Scholz, GG, 104. EL April 2024, Art. 86, Rn. 111*). Bei der **fakultativen Bundesverwaltung** dürfen Private erst öffentliche Aufgaben übernehmen, wenn die Länder von der ihnen grundsätzlich zustehenden Eigenverwaltung nach Art. 83 GG keinen Gebrauch machen; denn nach der Grundregel des Art. 83 GG muss die Aufgabe, sofern der Bund sie nicht mehr

übernimmt, erst wieder den Ländern zufallen (*Ibler* in Dürig/Herzog/Scholz, GG, 104. EL April 2024, Art. 86, Rn. 114). Dies ist Ausfluss der Grundentscheidung des Grundgesetzes, wonach die Verfassung dezentral vollzogen wird; damit soll eine funktionspezifisch differenzierte Gewaltenteilung erreicht werden (*Suerbaum* in BeckOK GG, Stand 15.09.2024, Art. 83, Rn. 9). Eine Übertragung von Aufgaben auf Private stellt einen Eingriff in das demokratisch legitimierte Kompetenzgefüge des rechtlich verfassten Staatswesens dar (*Tegethoff* in Kopp/Ramsauer, VwVfG, 24. Auflage 2023, § 1 Rn. 59). Selbst wenn die Länder bei der fakultativen Bundesverwaltung von der Eigenverwaltung keinen Gebrauch machen und Private Verwaltungsaufgaben übernehmen, muss der Bund daher auch hier Aufsichtsrechte zurückbehalten.

Faktisch keine Übertragung von Verwaltungsaufgaben an Private ist die **Beleihung** oder Inanspruchnahme als Verwaltungshelfer. Bei der **Beleihung** handelt der Beliehene nicht privatrechtlich, sondern tritt gegenüber dem Bürger öffentlich-rechtlich wie eine Behörde auf; die Aufsichtsrechte des Staates bleiben bestehen und der Bund bleibt für die Wahrnehmung der übertragenen Aufgaben verantwortlich (*Tegethoff* in Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 1, 24. Auflage 2023, § 1 Rn. 58; *Ibler* in Dürig/Herzog/Scholz, GG, 104. EL April 2024, Art. 86 Rn. 76). Bei der **Verwaltungshilfe** verbleiben die öffentlichen Aufgaben ebenfalls beim Staat (*Tegethoff* in Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 1, 24. Auflage 2023, § 1 Rn. 64a). Deshalb sind weder Beleihung noch Verwaltungshilfe als Privatisierung von Staatsaufgaben einzustufen und sind damit als Gestaltungsmöglichkeiten im Rahmen der fakultativen Bundesverwaltung möglich (vgl. *Gröpl* in Dürig/Herzog/Scholz, GG, 104. EL April 2024; Art. 89 Rn. 118ff.).

Eine vollständige Übertragung von Verwaltungsaufgaben an Private, bei dem sich der Bund völlig zurückzieht, ist also weder bei der fakultativen noch bei der obligatorischen Bundesverwaltung möglich, da durch private Rechtsformen keine Kompetenzverteilungen und organisationsbezogene Inhalte der Art. 86ff. GG unterlaufen werden dürfen (*Suerbaum* in BeckOK GG, Stand 15.09.2024, Art. 86, Rn. 22).

b) Aktuelle Rechtslage: DSV und DMYV als Beliehene

Nach der geltenden Rechtslage agieren der **DSV und DMYV als Beliehene**. Eine Beleihung liegt vor, wenn eine natürliche Person oder juristische Person des Privatrechts mit der Wahrnehmung von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung (Hoheitsbefugnisse) betraut ist und die Berechtigung erhalten hat, die

Verwaltungsaufgaben selbstständig in den Handlungsformen des Öffentlichen Rechts zu erledigen (*Schoch* in Schoch/Schneider, VwVfG, 5. EL Juli 2024, § 1 Rn. 162). Der Beliehene wird damit Teil der mittelbaren Staatsverwaltung und handelt verfahrensrechtlich als Behörde (*Tegethoff* in Kopp/Raumsauer, VwVfG, § 1, 24. Auflage 2023, § 1 Rn. 62).

In § 3a BinSchAufgG und § 7 SeeAufgG wird das BMV ermächtigt, durch Rechtsverordnung juristische Personen des privaten Rechts mit Aufgaben zu beleihen. Hierin liegt die gesetzliche Grundlage, die für eine Beleihung stets notwendig ist (*Tegethoff* in Kopp/Raumsauer, VwVfG, § 1, 24. Auflage 2023, § 1 Rn. 59). Der Beleihungsakt gegenüber DSV und DMV selbst liegt in § 16 SpFV für Sportbootführerscheinprüfungen und in § 2 SportSeeSchV für den Sportküsten-, Sportsee- und Sporthochseeschifferschein.

In der SpFV ergibt sich das Handeln von DSV und DMV funktional als staatliche Behörde daraus, dass der DSV und DMV nach § 16 SpFV mit der Entscheidung über Anträge auf Zulassung zur Prüfung und Erteilung der Fahrerlaubnis, die Abnahme von Prüfungen, die Erteilung von Fahrerlaubnissen, die Entscheidung über Anträge auf Ersatzausfertigungen, die Erteilung von Auflagen und die Erhebung von Gebühren beleihen sind. Ähnliche Befugnisse ergeben sich für den DSV und DMV aus § 2 SportSeeSchV im Zusammenhang mit den Sportküsten-, Sportsee- und Sporthochseeschifferschein. Auf den amtlichen Fahrerlaubnissen ist der DSV bzw. DMV als ausstellende Stelle vermerkt. Durch die **Fachaufsicht** behält sich das BMV vor, die Handlungen des DSV und DMV zu überwachen und gegebenenfalls einzuschreiten.

c) Referentenentwurf zur Sportschifffahrtsverordnung

Die Privatisierung der Schifffahrtsverwaltungsaufgaben, wie sie im Referentenentwurf 2025 für das Sportbootführerscheinwesen vorgesehen ist, widerspricht der föderalen Kompetenzverteilung (nachfolgend aa)); sie kann aufgrund der hoheitlichen Tätigkeit des Bundes in diesem Bereich nicht vollständig auf Private übertragen werden (nachfolgend bb)).

aa) Geplante Privatisierung der Sportschifffahrt widerspricht föderaler Kompetenzverteilung

Die Privatisierung der Erteilung von Befähigungsnachweisen, wie sie im Referentenentwurf 2025 vorgesehen ist, widerspricht der föderalen Kompetenzverteilung. Die Verwaltungskompetenz für die Binnen- und

Seeschifffahrt liegt – wie oben dargelegt – grundsätzlich bei den Ländern (vgl. Art. 30, 83 GG). Der Bund darf gem. Art. 89 Abs. 2 S. 2 GG nur die Verwaltungsaufgaben wahrnehmen, die ihm durch ein Gesetz übertragen werden. Durch den Referentenentwurf zieht der Bund sich aus einer ihm durch Gesetz übertragenen Aufgabe zurück: Die Erteilung der Fahrerlaubnisse, die bisher durch DSV und DMV als Beliehene des Bundes durchgeführt wird, soll künftig in privatrechtlicher Form durch die Wassersportverbände durchgeführt werden. In einem solchen Fall muss nach der Grundregel der Art. 30, 83 GG die **Verwaltungskompetenz wieder den Ländern zurückfallen** (*Ibler* in Dürig/Herzog/Scholz, GG, 104. EL April 2024, Art. 86 Rn. 114).

Soweit ersichtlich ist dies vorliegend aber nicht berücksichtigt worden. Das BMV plant vielmehr, die bislang ihm übertragene Aufgabe an Private abzutreten, ohne dass die Länder die Möglichkeit gehabt hätten, diese Tätigkeit zu übernehmen. Daher ist es dem Bund unter diesen Voraussetzungen verwehrt, staatliche Schifffahrtsaufgaben wie die Erteilung der Fahrerlaubnisse an Private abzugeben (vgl. *Gröpl* in Dürig/Herzog/Scholz, GG, 104. EL April 2024, Art. 89 Rn. 118).

- bb) Im Übrigen: Hoheitliche Natur der Regelung der Fahrerlaubnis für die See- und Binnenschifffahrt verbietet vollständige Privatisierung

Selbst wenn man aber davon ausginge, dass die Länder von den ihnen nach der föderalen Kompetenzordnung zustehenden Rechte auf Eigenverwaltung keinen Gebrauch machen (wollen), ist eine vollständige Privatisierung der Fahrerlaubniserteilung im Sportbootführerscheinwesen für die See- und Binnenschifffahrt nicht möglich.

Denn bei diesen Aufgaben handelt es sich um hoheitliche Tätigkeiten (nachfolgend (i)), die von Privaten allenfalls im Rahmen einer Beleihung wahrgenommen werden können (nachfolgend (ii)). Die Privatisierung der hoheitlichen Tätigkeit, ohne vom Instrument einer Beleihung Gebrauch zu machen, gefährdet dabei insbesondere die Sicherheit und Leichtigkeit des Wasserstraßenverkehrs (nachfolgend (iii)). Die Möglichkeit des Bundes, sich Privater als Verwaltungshelfer zu bedienen ist im Referentenentwurf 2025 ebenfalls nicht vorgesehen (nachfolgend (iv)).

(i) Erteilung der Fahrerlaubnis als hoheitliche Aufgabe

Bei der Erteilung von Fahrerlaubnissen im Sportbootführerscheinwesen handelt es sich um eine hoheitliche Aufgabe, die nicht ohne Weiteres auf Private übertragen werden darf. Nach der Ansicht der Literatur sind die staatlichen **Aufgaben der Binnen- und Seeschifffahrt ganz überwiegend hoheitlicher Natur** (*Gröpl* in Dürig/Herzog/Scholz, GG, 104. EL April 2024, Art. 89 Rn. 118). Dies ergibt sich schon aus dem Wortlaut von Art. 89 Abs. 2 S. 2 GG, wonach die staatlichen Aufgaben der Binnenschifffahrt und die Aufgaben der Seeschifffahrt vom Bund wahrgenommen werden. Staatliche Aufgaben der Binnen- und Seeschifffahrt sind alle mit dem Schiffsverkehr auf den Wasserstraßen zusammenhängenden öffentlich-rechtlichen, insb. hoheitlichen Angelegenheiten, u.a. die Abwehr von Gefahren des Wasserstraßenverkehrs und damit einhergehende Nutzungsregeln (*Gröpl* in Dürig/Herzog/Scholz, GG, 107. EL März 2025, Art. 89 Rn.105). Fahrerlaubnisse für Sportboote gelten als Befähigungsnachweis dafür, dass die Sportboote auf Wasserstraßen bewegt werden können und die allgemeinen Regeln auf Wasserstraßen bekannt sind. Damit tragen sie zur Sicherheit und Leichtigkeit des Wasserstraßenverkehrs bei und müssen damit der hoheitlichen Aufgabe der Binnen- und Seeschifffahrt zugeordnet werden.

(ii) Hoheitliche Aufgabe würde Beleihung voraussetzen

Aufgrund der hoheitlichen Natur der Aufgabe kann diese von Privaten nur im Wege einer Beleihung wahrgenommen werden (*Gröpl* in Dürig/Herzog/Scholz, GG, 104. EL April 2024, Art. 89 Rn.118).

Der Referentenentwurf 2025 sieht aber keine Beleihung von Privatrechtssubjekten mehr vor. Zwar wird die Rechtsgrundlage für die Beleihung in § 3a BinSchAufgG und § 7 SeeAufgG nach bisherigem Stand nicht geändert. Jedoch weist der Referentenentwurf **keinen Beleihungsakt** mehr auf. Die Verbandsscheine sollen laut RefE 2025 von den Wassersportverbänden nicht mehr als Verwaltungsakt und damit nicht mehr als amtliche Fahrerlaubnis erteilt werden. Darüber hinaus üben die nach dem Referentenentwurf 2025 für die Abnahme der Prüfung und Ausstellung der Verbandsscheine verantwortlichen Wassersportverbände keine weitergehenden hoheitlichen Befugnisse mehr

aus; so erfolgt beispielsweise die Versagung zur Zulassung zur Prüfung anders als derzeit nach § 7 Abs. 6 SpFV und die Mitteilung des Nichtbestehens der Prüfung anders als derzeit gem. § 8 Abs. 9 SpFV nicht durch Bescheid, der eine Rechtsbehelfsbelehrung erhält.

Eine andauernde Beleihung beispielsweise durch den DSV oder DMYV würde – entgegen der Begründung des RefE 2025 – auch **keine EU-weite Ausschreibung** erfordern. Öffentliche Aufträge werden im Wettbewerb und im Wege transparenter Verfahren vergeben (§ 97 GWB). Nach § 103 Abs. 1 GWB sind öffentliche Aufträge entgeltliche Verträge zwischen öffentlichen Auftraggebern und Unternehmen über die Beschaffung von Leistungen. Die Beleihung Privater müsste demnach einen öffentlichen Auftrag darstellen. Der Gesetzgeber hat hierzu bislang keine ausdrücklichen Regelungen getroffen und auch in der Rechtsprechung gibt es noch keine abschließende Entscheidung. Es wird aber vertreten, dass die Beleihung selbst – also die bloße Übertragung hoheitlicher Befugnisse auf einen privaten Rechtsträger – nicht zur Anwendung des Vergaberechts führt (*Dreher* in Immenga/Mestmäcker, GWB, 6. Auflage 2021, § 103 Rn. 76-84). Die reine Befugnisübertragung, etwa an den DSV oder DMYV, erfordert daher **keine vorherige Ausschreibung**. Etwas anderes gilt nur, wenn die Beleihung in ein Beschaffungsverhältnis eingebettet ist, also das Vertragsverhältnis auf die Erbringung von Leistungen für den öffentlichen Auftraggeber gerichtet ist und der Auftraggeber den Privaten hierfür vergütet (*Hüttinger* in Burgi/Dreher/Opitz, Beckscher Vergaberechtskommentar, GWB, § 103 Abs. 1 Rn. 141-148). Eine Vergütung von Beliehenen durch den Bund ist jedoch nicht vorgesehen. Ein Vergabeverfahren wäre daher nicht erforderlich.

Auch unter dem Gesichtspunkt der unionsrechtskonformen Auslegung des § 103 Abs. 1 GWB ist diese Schlussfolgerung geboten: Verträge sind aus dem sachlichen Anwendungsbereich des Vergaberechts ausgenommen, wenn der Vertragspartner lediglich zur Ausübung öffentlicher Gewalt im Sinne des Art. 51 AEUV berechtigt und verpflichtet wird (vgl. *Dreher* in Immenga/Mestmäcker, GWB, 6. Auflage 2021, § 103 Rn. 76–84). Nach der Rechtsprechung des EuGH sind hiervon Tätigkeiten umfasst, die „in sich selbst betrachtet eine unmittelbare und spezifische Teilnahme an der Ausübung öffentlicher Gewalt“ darstellen. Dazu gehören insbesondere der Erlass von Verwaltungsakten in

ordnungsrechtlich geprägten Aufgabenfeldern (Burgi, VergabeR, 2. Kap., Rn. 31–33). Mit der Ausstellung des amtlichen Sportbootführerscheins wird ein solcher Verwaltungsakt erlassen. Er dient vor allem der Sicherstellung der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs auf den Wasserstraßen und fällt damit in ein ordnungsrechtlich geprägtes Aufgabenfeld (siehe dazu Punkt (ii)).

(iii) Vollständige Privatisierung gefährdet Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs

Der nach dem Referentenentwurf 2025 geplante Wegfall der Beleihung und die damit verbundene vollständige Privatisierung der hoheitlichen Aufgabe verstößt insbesondere gegen die Aufgabe des Bundes, die **Sicherheit und Leichtigkeit des Wasserstraßenverkehrs** zu gewährleisten. Diese Aufgabe fällt unter die Zuständigkeit des Bundes für die Binnen- und Seeschifffahrtsverwaltung nach Art. 89 Abs. 2 S. 2 GG (*Gröpl* in Dürig/Herzog/Scholz, GG, 107. EL März 2025, Art. 89 Rn.105).

Als Teil der Aufgabe der Sicherstellung der Sicherheit und Leichtigkeit des Wasserstraßenverkehrs obliegt dem Bund gem. § 1 Abs. 1 BinSchAufgG die Ausstellung von Befähigungszeugnissen zum Betrieb von Wasserfahrzeugen auf den Bundeswasserstraßen. Sinn und Zweck dieser Regelung ist die Einheitlichkeit von Prüfungsvoraussetzungen, der Prüfungen selbst und der Ausstellung von Fahrerlaubnissen. Diese Einheitlichkeit kann nur dann aufrechterhalten werden, wenn der Bund selbst durch Verwaltungsakt oder vom Bund Beliehene die Fahrerlaubnis ausstellen können, da Private, die nicht Beliehene sind, gar keine *amtlichen* Fahrerlaubnisse ausstellen können. Indem der Referentenentwurf 2025 von der amtlichen Fahrerlaubnis Abstand nimmt und nur noch Verbandsscheine bzw. ICC genügen lässt, kommt der Bund seiner Aufgabe Sicherstellung der Sicherheit und Leichtigkeit des Wasserstraßenverkehrs und der darunterfallenden Aufgabe der Ausstellung von Befähigungszeugnissen nicht mehr nach.

Daran ändert auch das von der Bundesanstalt für Wasserbau im Auftrag des BMV erstellte Gutachten zu Untersuchungen zu Sportbooten

und Grenzen einer Sportbootführerscheinpflicht vom 30. Juni 2025 (Gutachten zur Sportbootführerscheinpflicht) nichts.

Zum einen ist das Gutachten zur Sportbootführerscheinpflicht schon weniger weitreichend, als vom BMV suggeriert: Es bezieht sich lediglich auf Untersuchungen im Binnenbereich und lässt den Seebereich außer Betracht (S. 2 des Gutachtens). Der RefE 2025 bezieht sich jedoch in Teil 3 zum Befähigungswesen (§ 9 RefE 2025) **sowohl auf die Binnen- als auch die Seeschifffahrtsstraßen**. Insofern könnte das Gutachten zur Sportbootführerscheinpflicht schon gar nicht begründen, dass die Abschaffung einer amtlichen Fahrerlaubnis auf Seeschifffahrtsstraßen notwendig ist.

Insbesondere kann das Gutachten zur Sportbootführerscheinpflicht nicht als Beleg dafür herangezogen werden, dass die bestehende amtliche Fahrerlaubnispflicht aufgegeben werden kann. Die referierte, geringe Unfallstatistik zeigt vielmehr gerade im Gegenteil, dass sich das bestehende System amtlicher Fahrerlaubnisse mit einheitlichen Qualitätsstandards bewährt hat und die Sicherheit und Leichtigkeit des Schiffsverkehrs sicherstellt. Nach dem Gutachten zur Sportbootführerscheinpflicht lässt sich auf Basis des Unfallgeschehens die Notwendigkeit einer umfangreichen Modernisierung der SpFV nicht begründen; es wird lediglich geschlussfolgert, dass die Leistungsgrenze unabhängig von der Antriebsart auf 15 PS gesetzt werden kann (S. 33 des Gutachtens).

Die Sicherheit und Leichtigkeit des Wasserstraßenverkehrs umfasst unter dem Aspekt der „Sicherheit“ die Abwehr von Gefahren für Gewässernutzende, während der Aspekt der „Leichtigkeit“ Behinderungen oder Belästigungen auf Gewässern“ zu verhindern versucht. Dieser Aufgabe wird durch die Neuregelungen des Referentenentwurfs 2025 nicht mehr ausreichend Rechnung getragen.

(1) Unzureichende Überprüfung der Wassersportverbände

Die Sicherheit und Leichtigkeit des Wasserstraßenverkehrs ist nicht mehr gewährleistet, wenn die Durchführung von Prüfungen an Private, die vom Bund nicht beliehen werden, ausgelagert wird. In § 12 Abs. 2 RefE 2025 ist vorgesehen, dass den Wassersportverbänden die Anerkennung ihrer Verbandsscheine

für höchstens fünf Jahre erteilt wird. Die nach Anlage 2 RefE 2025 notwendigen Voraussetzungen für die Anerkennung von Verbandsscheinen sind zum Zeitpunkt der Prüfung des Verbandes durch das BMV nachzuweisen. Danach ist keine wesentliche **Qualitätskontrolle** der Wassersportverbände – vor allem der durch den Wassersportverband durchgeführten Prüfungen – durch das BMV mehr vorgesehen. Der jeweilige Wassersportverband muss auch selbst Prüfer für die Abnahme der Prüfungen bestellen, die im Namen des Wassersportverbandes durchgeführt werden. Er muss außerdem sicherstellen, dass die Prüfer zur Durchführung der Prüfungen befähigt sind. Diese Selbstverpflichtung ist ungenügend, um einen einheitlichen Prüfungsstandard der Verbandsscheine sicherzustellen und schlussendlich damit auch die Gefährdung anderer Verkehrsteilnehmer zu verhindern.

Mangels Beleihung der Wassersportverbände übt das BMV auch keine **Fachaufsicht** über die Wassersportverbände aus und hat somit keine Kontrollbefugnisse gegenüber den Wassersportverbänden. Anders als private Verbände sind Beliehene aufgrund der Fachaufsicht zu regelmäßigen Berichten an die beaufsichtigende Stelle verpflichtet und haben weitreichende Informationspflichten gegenüber dieser. Darüber hinaus können staatliche Aufsichtsbehörden Beliehene umfassender kontrollieren und bei Nichtbefolgung von Aufgaben Weisungen erteilen (*Ibler in Dürig/Herzog/Scholz*, GG, 107. EL März 2025, Art. 86 Rn. 75). Nach dem Referentenentwurf 2025 gibt es keine wesentliche Überprüfung der Wassersportverbände durch den Bund, sodass keinerlei mit der Fachaufsicht vergleichbare Prüfung der Wassersportverbände durchgeführt wird.

(2) Keine einheitlichen Standards für Anerkennung von ausländischen ICC

Der Entfall der staatlichen Aufsicht über die Prüfungsqualität ist auch vor dem Hintergrund bedenklich, dass nach dem RefE 2025 vorgesehen ist, die Wassersportverbände zu einem Teilprüfungserlass zu verpflichten. Nach Anhang 2 Ziffer 2.2.4 RefE 2025 ist vorgesehen, dass der Inhaber eines ausländischen

ICC bei Erwerb des Verbandsscheins von dem Teil der Prüfung befreit ist, der „die Fertigkeiten im Umgang mit einem Wasserfahrzeug“ beinhaltet. Nach der neuen Regelung ist – anders als in der aktuell gültigen Fassung des § 8 Abs. 7 SpFV – für Inhaber eines ICC keine Ablegung der **theoretischen Prüfung** mehr verpflichtend. Unabhängig davon, dass die Formulierung „Fertigkeiten im Umgang mit einem Wasserfahrzeug“ zu unbestimmt ist, besteht auch keinerlei staatliche Kontrolle darüber, welche Prüfungsteile welcher Verband wie auslegt und anerkennt, sodass es zu einer Zersplitterung der Anerkennung von ICC und somit der Ausbildung im Wassersport insgesamt kommt. Dadurch kann eine einheitliche Befähigung nicht mehr sichergestellt werden, was dazu führt, dass die Sicherheit und Leichtigkeit des Wasserstraßenverkehrs nicht mehr gewährleistet ist.

(3) Ungleichbehandlung von Verbandsscheinen und amtlichen Fahrerlaubnissen

Mangels amtlicher Fahrerlaubnis können die Bundesbehörden dem Inhaber eines Verbandsscheins das Befahren der Bundeswasserstraßen lediglich gemäß § 22 SportSchV-E 2025 untersagen, nicht jedoch eine Sicherstellung (§ 21 Abs. 1 SportSchV-E 2025) oder das befristete Ruhen einer amtlichen Fahrerlaubnis (§ 20 Abs. 1 SportSchV-E 2025) anordnen (auch wenn § 22 Abs. 1 Nr. 3 RefE 2025 fälschlicherweise etwas anderes vermuten lässt). Aus dem Referentenentwurf 2025 ergibt sich damit eine Ungleichbehandlung zwischen Verbandsscheinen und amtlichen Führerscheinen, die neben einer **uneinheitlichen Rechtsdurchsetzung** vor allem eine Gefahr für die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs auf den Wasserstraßen darstellt. Während die Sicherstellung und die Ruhensanordnung einer amtlichen Fahrerlaubnis dazu führt, dass der Inhaber der Fahrerlaubnis sich nicht mehr als zum Führen von Wasserfahrzeugen berechtigt ausweisen kann, bleibt der Inhaber eines Verbandsscheins auch bei einem Befahrensverbot auf Bundeswasserstraßen weiterhin im Besitz des Verbandsscheins. Eine Überprüfung des Befahrensverbots ist dadurch deutlich schwieriger durchzusetzen und wird zu Verstößen führen.

Darüber hinaus kann eine amtliche Fahrerlaubnis, die – anders als ein Verbandsschein – einen Verwaltungsakt darstellt, nach den verwaltungsrechtlichen Vorschriften der §§ 48, 49 VwVfG zurückgenommen bzw. widerrufen werden. Ein Verbandsschein kann mangels Verwaltungsaktsqualität **nicht zurückgenommen oder widerrufen** werden; lediglich die Anerkennung von Verbandsscheinen kann nach dem RefE 2025 zurückgenommen oder widerrufen werden (Anlage 2, 3.2 RefE 2025). Das bedeutet, dass auch der Wassersportverband selbst nicht in der Lage ist, dem Inhaber eines Verbandsscheins den Verbandsschein wieder zu entziehen. Daraus folgt eine Begrenzung der rechtlichen Sanktionen auf das Befahrensverbot nach § 22 RefE 2025. Die folglich sehr eingeschränkten Sanktionsmöglichkeiten gegen Inhaber von Verbandsscheinen kann dazu führen, dass der Verbandsschein trotz des Verbots des Befahrens (beispielsweise wegen erheblichem Verstoß gegen eine verkehrsstrafrechtliche Vorschrift oder Zuwiderhandlungen gegen Schifffahrtspolizeivorschriften) von Wasserstraßen genutzt wird und damit vor allem die Sicherheit des Wasserstraßenverkehrs gefährdet wird.

(iv) Auch kein Verwaltungshelfer

Neben der Möglichkeit, die Erteilung von Fahrerlaubnissen durch Beliehene wahrnehmen zu lassen, bleibt dem Bund staatsorganisationsrechtlich nur die Möglichkeit, sich eines **Verwaltungshelfers** zu bedienen (*Gröpl* in Dürig/Herzog/Scholz, GG, 104. EL April 2024, Art. 89 Rn.118). Aber auch diese Möglichkeit sieht der Referentenentwurf nicht vor.

Verwaltungshelfer sind natürliche oder juristische Personen des Privatrechts, die eine Behörde bei deren Wahrnehmung von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung freiwillig **unterstützen** und dabei nicht über Hoheitsbefugnisse verfügen (*Schoch* in Schoch/Schneider, VwVfG, 5. EL Juli 2024, § 1 Rn. 170ff.). Im Unterschied zu einem Beliehenen nimmt ein Verwaltungshelfer die Aufgaben nicht in eigener Verantwortung wahr, sondern wird für die Behörde vorbereitend tätig bzw. ist in die Aufgabenerledigung eingebunden, während die rechtliche Verantwortung bei den Behörden verbleibt (*Kastner* in HK-VerwR, 5. Auflage 2021, § 1 VwVfG Rn. 37).

Die **Organisation und Verantwortung für die Prüfung** liegt nach dem Referentenentwurf aber allein bei den Wassersportverbänden. Die Verbandsscheine werden von den Wassersportverbänden ausgestellt und die Prüfung muss im Auftrag und Namen der Wassersportverbände erfolgen. Den Wassersportverbänden wird damit die (Letzt-)Entscheidungsbefugnis eingeräumt, ob die Voraussetzungen zum Bestehen einer Prüfung vorliegen und Verbandsscheine ausgestellt werden können (Abschnitt 2 3.1 SportSchV-E). Darüber hinaus hat der Wassersportverband Sorge dafür zu tragen, dass Prüfer für die Abnahme der Prüfungen bestellt werden und die Prüfer die Gewähr dafür bieten, dass die Voraussetzungen zur Abnahme der Prüfung jederzeit erfüllt sind (Abschnitt 2 1.2 SportSchV-E). Die Wassersportverbände sollen nach dem Referentenentwurf damit Entscheidungsfreiheit haben, wie die Prüfungen durchgeführt werden und ob den Bewerbern ein Verbandsschein erteilt wird.

Die zentralen Befugnisse der Art und Weise der Erteilung von Fahrerlaubnissen liegt bei den Wassersportverbänden. Daran kann auch nicht ändern, dass die **gesetzlichen Rahmenbedingungen** für die Prüfungen im Referentenentwurf vorgegeben werden und die Wassersportverbände **Unterrichtungspflichten** gegenüber dem BMV haben und Vertreter des BMV bzw. der GDWS als Beobachter bei Prüfungen teilnehmen können. Denn eine Kontrolle über die Erfüllung der Aufgaben der Wassersportverbände, die sich das BMV vorbehält, kann darin nicht gesehen werden. Die volle Verantwortung für die nach außen wirkenden Tätigkeiten tragen die Wassersportverbände.

II. Verstoß des Referentenentwurfs 2025 gegen Gleichheitsgebot und Berufsfreiheit

Der RefE 2025 verstößt gegen Art. 3 Abs. 1 GG (nachfolgend 1.) und Art. 12 Abs. 1 GG (nachfolgend 2.).

1. Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG

Soweit der RefE 2025 die amtlichen Fahrerlaubnisse und Verbandsscheine unterschiedlich behandelt, liegt ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG vor. Art. 3 Abs. 1 GG gebietet, dass vergleichbare Sachverhalte vor dem Gesetz gleich zu behandeln sind. Dies schließt jedoch nicht jede Differenzierung aus. Der Gesetzgeber verletzt das Gleichheitsgrundrecht, wenn er eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu einer anderen anders behandelt, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede solcher Art und

solchem Gewicht bestehen, die die unterschiedliche Behandlung rechtfertigen könnten (*Huster* in Höfling/Augsberg/Rixen, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, 2. EL, Art. 3 Rn. 135).

Ein vergleichbarer Sachverhalt liegt vor, weil grundsätzlich eine Erlaubnis zum Führen von Wasserfahrzeugen mit Antriebsmaschine notwendig ist, sowohl nach der aktuellen SpFV in Form einer amtlichen Fahrerlaubnis als auch nach dem RefE 2025 in Form eines Verbandsscheins. § 13 Abs. 4 und 5 RefE 2025 stellt dabei bestimmte amtliche Fahrerlaubnisse einem Verbandsschein gleich. Die Ungleichbehandlung liegt in der Rechtsfolge im Falle eines Verstoßes bzw. der Feststellung der Unzuverlässigkeit des Nachweisinhabers. Während für die amtliche Fahrerlaubnis gem. § 20 Abs. 1 RefE 2025 das Ruhen oder gem. § 21 RefE 2025 die Sicherstellung angeordnet werden kann, kann dem Inhaber eines Verbandsscheines gegenüber nur das Befahren von Bundeswasserstraßen gem. § 22 RefE 2025 verboten werden. Hierin liegt eine Ungleichbehandlung der Rechtsfolgen bei Verstößen.

Diese Ungleichbehandlung ist auch nicht gerechtfertigt. Zwar haben amtliche Fahrerlaubnisse im Gegensatz zu Verbandsscheinen, die nach dem RefE 2025 ausdrücklich keine amtlichen Fahrerlaubnisse darstellen, einen anderen Rechtscharakter, der die Differenzierung grundsätzlich rechtfertigen kann. Jedoch sind die Schutzinteressen von amtlichen Fahrerlaubnissen und Verbandsscheinen gleich, sodass die Differenzierung nicht auf sachlichen Gründen beruht. Beide Fahrerlaubnisse sollen die Sicherheit und Leichtigkeit des Wasserstraßenverkehrs gewährleisten, tun dies aber nicht in gleicher Weise, weil die privaten Verbandsscheine deutlich geringere Sanktionsmöglichkeiten bieten als bei amtlichen Fahrerlaubnissen. Hintergrund der unterschiedlichen Behandlung ist lediglich, dass der Bund die Beilehung auflösen und die Prüfung stattdessen in private Hände übergeben möchte.

2. Verstoß gegen Art. 12 Abs. 1 GG

Die im RefE 2025 in Anlage 2 Ziffer 2.1 vorgesehene Verpflichtung, wonach die Wassersportverbände die Verbandsscheine nur durch den vom BMV benannten Hersteller fertigen lassen dürfen und mit diesem die notwendigen vertraglichen Vereinbarungen treffen müssen, stellt einen faktischen Kontrahierungszwang dar und verstößt gegen die Berufsfreiheit der Wassersportverbände gem. Art. 12 Abs. 1 GG.

Die Wassersportverbände üben mit der Prüfung der Voraussetzungen eines Verbandsscheins und der Ausstellung von Fahrerlaubnissen für das Befahren von Wasserstraßen eine berufliche Tätigkeit aus und können sich daher auf den Schutz des Art. 12 Abs. 1 GG berufen. Der Schutzbereich umfasst auch die Vertragsfreiheit der

Wassersportverbände. Darüber hinaus ist auch die Wettbewerbsfreiheit als Ausprägung der Berufsfreiheit tangiert. Diese schützt das berufsbezogene Verhalten der Unternehmen am Markt nach den Grundsätzen des Wettbewerbs in der bestehenden Wirtschaftsordnung (*Burgi* in Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum GG, 196. Lieferung, Art. 12 Rn. 15). Der faktische Kontrahierungszwang stellt einen Eingriff in diesen Schutzbereich dar. Indem der BMV den Vertragspartner vorgibt, können die Wassersportverbände diesen nicht mehr frei wählen.

Durch diese Vorgaben bestimmt der Gesetzgeber die Art und Weise der Berufstätigkeit, so dass die Verpflichtung zur Beauftragung des vom BMV vorgeschriebenen Druckdienstleisters (Bundesdruckerei) eine Berufsausübungsregel darstellt. Erwägungen des Allgemeinwohls können eine solche Beschränkung rechtfertigen. Zum einen fehlt es aber hier schon nachvollziehbar dargelegten Gründen des Allgemeinwohls; es ist vor allem nicht ersichtlich, warum die Verbandsscheine nicht auch durch andere Anbieter gefertigt werden könnten. Darüber hinaus fehlt es auch an der notwendigen Erforderlichkeit der Regelung, weil beispielsweise die Festlegung von Qualitätsmerkmalen, die ein Verbandsschein erfüllen muss, als milderer Mittel zur Verfolgung der Ziele in Betracht käme. Der RefE 2025 legt nicht dar, dass nur die vom BMV benannten/bekannten Hersteller, die vom BMV gewünschte Qualität und das einheitliche Aussehen ermöglichen können.

Der Eingriff ist auch nicht angemessen, da die hierfür notwendigen vernünftigen Erwägungen des Allgemeinwohls nicht ersichtlich sind. Der RefE 2025 argumentiert mit der Aufrechterhaltung der Qualität und Einheitlichkeit des Aussehens der Verbandsscheine. Dies sind jedoch keine Belange des Allgemeinwohls wie es etwa Sicherheitserfordernisse wären. Darüber hinaus ergibt sich aus dem RefE 2025, dass Verbandsscheine keine amtlichen Fahrerlaubnisse darstellen, sodass es schon keiner Einheitlichkeit bedarf.