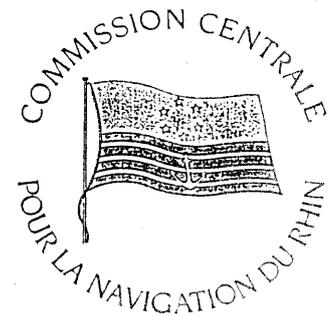


V. ORLOVIUS

Die Mannheimer Akte

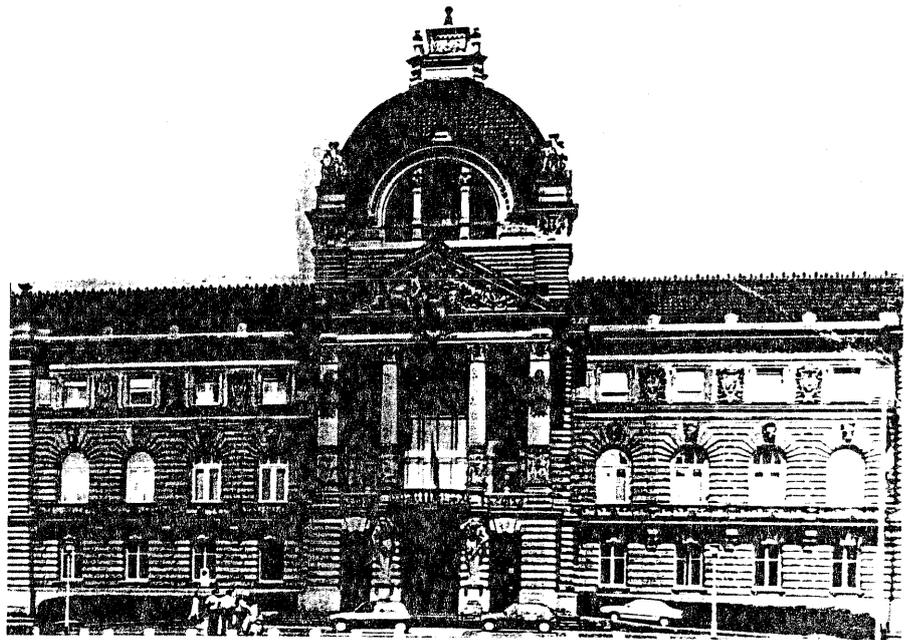
125 Jahre Garant einer freien Rheinschifffahrt



Das Gedenken an das 125-jährige Bestehen der Mannheimer Akte am 18. Oktober 1993 gibt Anlaß, die Entstehungsgeschichte dieses Vertragswerkes, seinen Einfluß auf die Rheinschifffahrt sowie die Organisation der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt vorzustellen.

Vorgeschichte

Die Betrachtung des Rheingebietes in einem historischen Atlas läßt die Behinderung, der die Rheinschifffahrt noch im ausgehenden 18. Jahrhundert durch unzählige Territorialstaaten ausgesetzt war, nur erahnen. Mehr als 28 Kleinstaaten waren Anlieger am Rhein. Noch im Jahr 1789 mußten allein zwischen der Neckar- und Ruhrmündung 20 Territorialgrenzen überschritten werden. Der Besucher, der heute die zahlreichen Burgen des romantischen Rheintals bewundert, denkt kaum daran, daß jede Burg eine Zoll- und Mautstation war, an denen der Schifffahrtstreibende willkürliche Zoll- und Schifffahrtsabgaben bezahlen mußte, und dies an insgesamt 32 Abgabestationen längs des Rheins. Obwohl bereits im westfälischen Frieden von 1648 die Freiheit der Schifffahrt auf dem Rhein festgelegt worden war, gelang es erst nach den Auseinandersetzungen mit Frankreich, als dieses 1801 das gesamte linke Rheinufer besetzt hatte, Lösungen für eine Behandlung der Rheinschifffahrt zu finden. Die erste Konvention über den „Rheinschifffahrts-Octroi“ von 1804 entzog den einzelnen Uferstaaten die Verfügungsgewalt über den Rheinschiffsverkehr und betrachtete den Rhein als gemeinschaftlichen Fluß zwischen Frankreich und Deutschland.



Das Palais du Rhin in Straßburg, Sitz der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt

Eine gemeinschaftliche Octroi-Verwaltung hatte die Aufgabe, einheitliche Schifffahrtsabgaben zu erheben, die nur dem Unterhalt der Wasserstraße dienen durften. An dieser ersten Rheinkonvention ist hervorzuheben, daß sie zum erstenmal den freiheitlichen Geist für Handel und Schifffahrt spüren ließ; es war der liberale Geist, den Frankreich durchgesetzt hatte. Einen nächsten Schritt tat der Wiener Kongreß, in dem er in die Wiener Kongreßakte von 1815 mehrere Artikel über die freie Schifffahrt auf den Flüssen aufnahm. Auf dieser Basis war es für den Rhein relativ einfach, eine neue Organisation zu schaffen, die aus der bereits bestehenden Octroi-Verwaltung hervorging: die Zentralkommission für die Rheinschifffahrt. Bereits am 5. August 1816 fand ihre erste ordentliche Sitzung in Mainz statt, auf der Vertreter der sieben Einzelstaaten Niederlande, Preußen, Nassau, Hessen, Baden, Bayern und Frankreich anwe-

send waren. Die erste und wichtigste Aufgabe war die Ausarbeitung einer Rheinkonvention auf der Grundlage der Artikel von Wien, in der das zukünftige Rheinregime geregelt werden sollte. Es dauerte fast 15 Jahre, bis das Ergebnis einer intensiven Arbeit vorlag: die sogenannte „Mainzer Schifffahrtsakte“ von 1831, die am 17. Juli 1831 in Kraft trat. Nach langwierigen Diskussionen waren damit zwar die Grundsätze des Wiener Kongresses berücksichtigt, jedoch blieb die Octroi-Schifffahrtsabgabe noch weiterhin bestehen. Darüberhinaus zeigte sich bald nach Inkraftsetzung, daß mit dieser Akte, die in 109 Einzelartikeln sehr viele Details regelte, des Guten zu viel getan worden war. Das geschaffene Regime war außerordentlich starr, ein Gestaltungsspielraum der Zentralkommission selbst war kaum noch vorhanden und jede besondere Aktion erforderte eine Änderung der Akte selbst. Daher war es nicht verwunder-

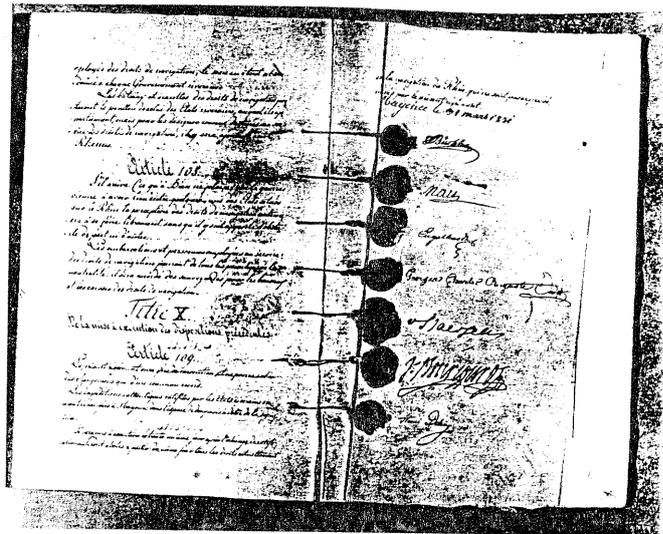
lich, wenn schon bald nach dem Inkrafttreten der Ruf nach einer grundlegenden Revision dieses Vertragswerkes laut wurde. Hiermit wurde eine Sonderkommission beauftragt. Dabei waren auch die umwälzenden Entwicklungen im Verkehr und insbesondere in der Rheinschifffahrt zu berücksichtigen: die Einführung von Eisenbahn und Dampfschifffahrt. Preußen legte den Entwurf einer verbesserten Rheinschifffahrtsakte 1867 vor. Nach zähen langwierigen Gesprächen konnte die Kommission Mitte Oktober 1868 die Arbeiten abschließen. Darauf konnte am 17. Oktober 1868 im Mannheimer Schloß, dem Sitz der Zentralkommission seit dem Jahre 1860, die „Revidierte Rheinschifffahrtsakte“ von den sechs Mitgliedstaaten unterzeichnet werden. Diese sogenannte Mannheimer Akte enthält in nur 48 Artikeln die Grundprinzipien des internationalen Rheinregimes, während die zahlreichen Detailprobleme, z.B. die Verkehrsregeln auf dem Rhein, der Zentralkommission zur Erledigung in eigener Zuständigkeit überlassen blieben. Alles, was einer freien Rheinschifffahrt noch im Wege stand, war damit beseitigt. Wegweisend war der neue Artikel 3, nachdem fortan auf Schifffahrtsabgaben völlig verzichtet wurde. Diese Mannheimer Akte ist seitdem ohne prinzipielle Änderungen in Kraft geblieben. Für die Zentralkommission begann eine Zeit intensiver Arbeit: gemeinsame Rheinschifffahrtsverordnungen wurden geschaffen und die Gerichtsbarkeit für Rheinschifffahrtssachen ausgebaut.

Der Ausgang des Krieges 1914/18 hat die Arbeit der ZKR entscheidend beeinflusst. Der Versailler Vertrag von 1919 sah allein 10 Artikel vor, die den Rhein und die ZKR betrafen. Das nach außen auffälligste Ergebnis war die Verlegung des Sitzes der Kommission von Mannheim nach Straßburg. Neue Mitgliedstaaten kamen hinzu: Belgien und die Schweiz, ferner Großbritannien und Italien. Nach den Kriegsge-

schehnissen konnte sich der bekannte sachlich-kooperative Geist in der Kommission erst langsam wieder einstellen. Jedoch war eine enge Zusammenarbeit der Rhein-anlieger im Interesse der Schifffahrt dringlicher als je. Wichtig war, daß die Kommission in Straßburg, Palais du Rhin, erstmalig auch ein ständiges Sekretariat einrichtete mit einem Generalsekretär an der Spitze und mehreren internationalen Beamten. Die im Versailler Vertrag vorgesehene Revision der Mannheimer Akte gelang nicht. Mitte der 30er Jahre im Zeichen der sich wieder verdüsternden politischen Situation in Europa wurde die Arbeit wieder schwieriger. Mit Beginn des 2. Weltkrieges stellte die ZKR ihre Arbeit ein, Kommissare und Sekretariatsangehörige zerstreuten sich in alle Himmelsrichtungen. Es war dann die französische Regierung, die 1945 die Initiative zu einer Wiedereinberufung der ZKR ergriff. In Anbetracht der katastrophalen Situation der Binnenschifffahrt auf dem Rhein war ein rasches gemeinsames Handeln erforderlich. Eine deutsche Delegation nahm ihren Platz in der ZKR 1950 wieder ein. Dieses Jahr kennzeichnet für die ZKR den Abschluß der Nachkriegszeit und die Rückkehr zu normalen Arbeitsverhältnissen. Getragen von dem Vertrauen ihrer 6 Mitgliedstaaten konnte die ZKR in allen Bereichen wieder aktiv werden.

Ziele und Inhalt der Mannheimer Akte

Grundlage der Ordnung der Rheinschifffahrt und damit der Aufgaben im Rahmen der ZKR ist die Revidierte Rheinschifffahrtsakte vom 17. Oktober 1868 (Mannheimer Akte) die zum Teil durch spätere Verträge, wie dem Versailler Vertrag von 1919, dem Straßburger Abkommen



Die Siegelseite der Mannheimer Akte von 1868

von 1963 sowie durch vier Zusatzprotokolle ergänzt, aber nicht grundsätzlich verändert worden ist.

Die wichtigsten Grundprinzipien dieses Rheinstatutes sind:

- Freiheit der Schifffahrt für Schiffe, Besatzungen und Ladungen aller Nationen,
- Gleiche Behandlung aller zur Rheinschifffahrt gehörenden Schifffahrttreibenden,
- Verbot der Erhebung von Schifffahrtsabgaben und Durchfahrzöllen,
- Vereinfachung der Zollabfertigung für den Durchgangsverkehr,
- Verpflichtung der Vertragsstaaten zur Instandhaltung ihres Stromabschnittes und zur Vermeidung von Hindernissen durch künstliche Anlagen,
- Einheitliche Vorschriften über die technische Sicherheit der Schiffe und die Sicherheit des Schiffsverkehrs auf dem Rhein,
- Einheitliche Gerichtsbarkeit in Schifffahrtssachen auf dem Rhein durch besondere Rheinschifffahrtsgerichte mit Berufungsmöglichkeit bei der ZKR,
- Überwachung der Einhaltung der Prinzipien des Rheinstatutes durch eine zentrale Kommission der Vertragsstaaten.

Diese Prinzipien des Rheinstatutes von 1868 zeigen bereits sämtliche Grundgedanken zum Abbau von Verkehrshemmnissen zwischen den Vertragsstaaten und zur Gewährleistung eines freien Zuganges zum Verkehrsmarkt unter gleichen Bedingungen für alle so, wie sie etwa 100 Jahre später von der Europäischen Gemeinschaft angestrebt und heutzutage verwirklicht werden. In der ZKR ist damit sozusagen die Keimzelle für ein geeintes Europa gelegt worden. Das Rheinstatut hat sich bewährt, wie das Funktionieren der Rheinschifffahrt zeigt,

und zwar im Gegensatz zu manchen anderen Organisationen ohne großen bürokratischen Aufwand.

Die Mannheimer Akte wurde 1963 einer Revision unterzogen, ohne jedoch die tragenden Grundsätze des Rheinregimes zu berühren. Die Revision beschränkte sich nur auf Rechtsprechungsbefugnisse der Rheinschiffahrtsgerichte, um die Garantien einer richterlichen Unabhängigkeit zu erhöhen, ferner wurde Organisation und Arbeitsweise der Kommission an die derzeitigen Gegebenheiten angepaßt.

Die Mannheimer Akte ist seitdem auch durch 4 Zusatzprotokolle ergänzt worden. Insbesondere das Zusatzprotokoll Nr. 2 soll sicherstellen, daß die freiheitliche Ordnung auf dem Rhein durch marktstörende Einflüsse nicht gefährdet wird. Es sollte vermieden werden, daß planwirtschaftlich geführte Reedereien aus Osteuropa in einen ruinösen Wettbewerb mit westlichen marktwirtschaftlich geführten Reedereien treten können, besonders nach Öffnung der Rhein-Main-Donau Verbindung.

Mit dem Zusatzprotokoll Nr. 4 hat die ZKR Maßnahmen zur Strukturbereinigung in der Rheinschiffahrt beschlossen und sich damit der etwa gleichzeitig erfolgten EG-Regelung angeschlossen. Hierdurch soll eine Überkapazität von Schiffsraum abgebaut werden indem Anreize zur Abwrakung von Binnenschiffen gegeben werden sollen.

Die Arbeit der Zentralkommission für die Rheinschiffahrt

Die ZKR besteht ab 1994 aus Bevollmächtigten der 5 Vertragsstaaten der Mannheimer Akte: Deutschland, Belgien, Frankreich, die Niederlande, die Schweiz. Großbritannien wird die Rheinzentralcommission mit Ablauf des Jahresendes 1993 verlassen.

Jeder Vertragsstaat kann bis zu 4 Bevollmächtigte, genannt Kommissare und bis zu zwei stellvertretende Kommissare ernennen. Die Bevollmächtigten treten gewöhnlich 2 mal im Jahr auf einer Frühjahrs- und einer Herbstsitzung in Straßburg zusammen. Den Vorsitz dieser Plenarsitzungen führt ein Bevollmächtigter als Präsident der ZKR; der Vorsitz wechselt alle 2 Jahre zwischen den Vertragsstaaten. Die Amtssprachen der Kommission sind Deutsch, Französisch, Niederländisch.

Die Kommission hat den Status einer internationalen Organisation. Grundlage für ihre Arbeit bildet ein Abkommen mit der

Französischen Republik von 1978, in dem die Modalitäten ihres Status, ihres Sitzes und ihrer Beamten geregelt wurde.

Die Kommission faßt Beschlüsse über

- Beschwerden und Mängel, die in Ausführung der Mannheimer Akte und der von den Uferstaaten vereinbarten Verordnungen vorgetragen werden,
- Vorschläge zur Förderung der Rheinschiffahrt sowie
- Änderungen der gemeinsam erlassenen Verordnungen.

Entscheidungen der ZKR erfolgen durch einstimmig angenommene Beschlüsse, die für die Mitgliedstaaten bin-

ZKR in einigen internationalen Organisationen, in denen Binnenschiffahrtsfragen behandelt werden, nach Anweisung vertritt. Ferner hat bei ihr die Zentrale Verwaltungsstelle für die soziale Sicherheit der Rheinschiffer ihren Sitz.

Das Sekretariat ist mit 3 internationalen Beamten besetzt, die aus den Vertragsstaaten bestellt werden und umfaßt darüberhinaus 13 Bedienstete.

Die Mannheimer Akte sieht auch die Einrichtung von Rheinschiffahrtsgerichten vor. Diese sind zuständig

- in Strafsachen bei Zuwiderhandlungen gegen die von der ZKR erlassenen Vorschriften auf dem Rhein,
- in Zivilsachen bei Havarien und Unfällen der Schiffahrt und den entstandenen Beschädigungen auf dem Rhein,
- bei Lotsen- und Hafengebühren.

Rheinschiffahrtsgerichte befinden sich in 12 Orten längs des Rheins. Gegen den Entscheid eines Rheinschiffahrtsgerichtes kann bei der ZKR Berufung eingelegt werden. Die Berufungskammer setzt sich aus von der ZKR ernannten Richtern aus den Vertragsstaaten zusammen, von denen mindestens drei während einer Verhandlung anwesend sein müssen.

Wie geht es weiter?

Über die Bedeutung und die Aufgaben der Rheinzentralcommission in einem zusammenwachsenden Europa werden zur Zeit zahlreiche Überlegungen angestellt, auch innerhalb der Zentralkommission selbst. Folgende Problemkreise sind zu klären:

- das Verhältnis zur Europäischen Gemeinschaft,
- die Beziehungen zu Staaten, die nicht der Zentralkommission angehören, aber Binnenschiffahrt in nennenswertem Umfang betreiben,
- die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Institutionen, die sich mit Binnenschiffahrtsfragen befassen,
- weitere Aufgabenbereiche der Kommission (z.B. Umweltschutzfragen der Rheinschiffahrt)

Dabei wird weder die Mannheimer Akte noch die Zentralkommission infrage gestellt. Es geht vielmehr darum, wie bei einer zunehmenden Komplexität der Probleme im Verkehrsbereich eine Aufgabenbewältigung von den vorhandenen Organisationen wahrgenommen werden kann, und welche Rolle hierbei die Zentralkommission übernehmen muß.

dend sind. Mehrheitlich angenommene Beschlüsse bleiben nur Empfehlungen. Jeder Mitgliedstaat hat eine Stimme. Die Probleme und Lösungsvorschläge werden vor der Beschlußfassung in der Plenarsitzung in den fachspezifisch ausgerichteten Ausschüssen und Arbeitsgruppen behandelt und vorbereitet. Zur Zeit sind 11 Ausschüsse sowie 11 Unterausschüsse oder Arbeitsgruppen eingerichtet.

Die ZKR hat ein ständiges Sekretariat in Straßburg (Palais du Rhin) eingerichtet, das Servicefunktionen für die Plenar-, Ausschuß- und Arbeitsgruppensitzungen wahrnimmt, Gerichtskanzlei der ZKR ist und die

