

Wer ‚regiert‘ den Rhein? Die Zentralkommission für die Rheinschifffahrt aus der Sicht der EWG-Kommission in den 1960er Jahren

(Folie 1 Zitat)

I. Einleitung

In seiner Geschichte der Zentralkommission der Rheinschifffahrt resümiert deren langjähriger Generalsekretär Henri Walther, dass die Zentralkommission für die Rheinschifffahrt zwar *„größten Wert auf ständige Beziehungen zu den Europäischen Gemeinschaften, zur EGKS und schließlich zur EWG“* gelegt hätte, dass *„diese anzuknüpfen jedoch keine einfache Sache war...“* (Eysinga/Walther 1994, S.168). Nur wenige Seiten weiter wird ein eher nüchternes Fazit über die frühe Phase der Zusammenarbeit mit der EWG gezogen. So heißt es, *„die Zentralkommission musste sich nach und nach mit der Tatsache abfinden, daß das Klima in der EWG für sie immer unfreundlicher wurde ...“* (Eysinga/Walther 1994, S.171). Mit dieser Aussage steht Walther nicht allein, sondern reiht sich in eine Vielzahl von Äußerungen ein, die auch Vertreter anderer europäischer Verkehrsorganisation über die Zusammenarbeit mit der EWG abgaben. Wie aber konnte es zu solch einem negativen Urteil und der damit verbundenen düsteren Perspektive auf die Zusammenarbeit der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt mit der EWG-Kommission und ihrer Generaldirektion Verkehr kommen?

Als die Europäische Kommission sich nach ihrer Konstituierung im Jahr 1958 der Formulierung einer Europäischen Verkehrspolitik zuwandte, war sie ein Neuling auf einem Feld internationaler Politik, das nicht nur zu den Pionierfeldern der geregelten internationalen Zusammenarbeit gehörte sondern auch über eine hohe Dichte an internationalen Organisationen verfügte. Nicht nur die Zentralkommission für die Rheinschifffahrt sondern auch andere Organisationen wie der Internationale Eisenbahnverband oder die Europäische Verkehrsministerkonferenz – bzw. deren Mitgliedsstaaten – waren durch die Gründung der EWG gezwungen, ihre bisherige Arbeitsweisen an die Existenz und Politik dieses neuen und potentiell mächtigen Akteurs anpassen. Etablierte Routinen der Zusammenarbeit mussten innerhalb wie zwischen bestehenden Organisationen verlassen und traditionelle Gestaltungsräume bei der Regelung grenzüberschreitender Verkehrsströme aufgegeben oder zumindest angepasst werden. Dass sie dabei der EWG-Kommission nicht immer mit der von Henri Walther suggerierten Offenheit entgegentraten, ist der historischen Forschung bekannt. Ebenso ist bekannt, dass die Konkurrenz zwischen der EWG-Kommission sowie den etablierten internationalen Organisationen und den darin tätigen Akteuren nationaler Verkehrsministerien sich spürbar negativ auf die Formulierung einer EWG-Verkehrspolitik auswirkte. Insbesondere die Europäische Konferenz der Verkehrsminister trat bis in die zweite Hälfte der 1960er Jahre hinein wiederholt als ein Konkurrent der EWG in Erscheinung. Der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt fiel eine vergleichbare Funktion im engeren Bereich der Binnenschifffahrt zu.

Kaum erforscht ist bisher die spezifische Perspektive der EWG-Kommission und ihrer einzelnen Mitglieder auf die bestehenden internationalen Organisationen wie die Zentralkommission für die Rheinschifffahrt. Wie blickte die EWG-Kommission auf die Zentralkommission für die Rheinschifffahrt? Auf welche Weise positionierte sie sich gegenüber der

Zentralkommission für die Rheinschifffahrt? Wie stellte sich die EWG-Kommission die Aufgabenverteilung zwischen EWG und Zentralkommission vor? Letztlich ging es dabei immer auch um die Frage: Wer regiert den Rhein?

In den nächsten 20 bis 25 Minuten möchte ich versuchen, Antworten auf die aufgeworfenen Fragen zu finden. Ich werde also versuchen, in die Position der EWG-Kommission und ihrer Generaldirektion ‚Verkehr‘ zu schlüpfen, um aus deren spezifischer Perspektive heraus die Zentralkommission für die Rheinschifffahrt zu betrachten. Dabei soll es aber nicht darum gehen, den juristischen Streit um die Vereinbarkeit der Mannheimer Akte mit dem EWG-Vertrag aufzurollen. Vielmehr soll die Perspektive der EWG-Kommission auf die Zentralkommission aus der Gründungsgeschichte der EWG sowie aus der praktischen Politik, d.h. aus den konzeptionellen Überlegungen und Diskussionen im Kontext der Formulierung der EWG-Verkehrspolitik bis Ende der 1960er Jahre, herausgearbeitet werden.

Lassen Sie mich also mit der Ausgangslage in den 1950er Jahren beginnen.

II. Die Ausgangslage: Vertagte Entscheidungen – unklare Regelungen – etablierte Organisationen

Folie 2

a) Europäische Verkehrskooperation in den 1950er Jahren

Schon zu Beginn der 1950er Jahre war im Europarat im Kontext der Verhandlungen über den Schuman-Plan die Frage aufgeworfen worden, inwiefern es sinnvoll sei, für den Verkehrssektor eine supranationale europäische Organisation zu etablieren. Der nach dem französischen Verkehrsminister benannte ‚Bonafous-Plan‘ schlug explizit eine solche Organisation nach dem Muster der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl vor. Nur eine mit supranationalen Kompetenzen ausgestatte Instanz, so das Argument, wäre in der Lage, eine transmodale, d.h. alle Verkehrsträger gleichermaßen umfassende, Verkehrspolitik zu formulieren sowie über transeuropäische Netze und die damit verbundenen Investitionen zu entscheiden.

Die Experten und Sachverständigen der einzelnen Verkehrsträger – auch der Rheinschifffahrt – sprachen sich massiv gegen eine solche Organisation aus, die ernsthaft in die Gestaltung des europäischen Verkehrssektors eingreifen konnte. Nach dreijähriger Diskussion einigten sich am 17. Oktober 1953 schließlich 16 (west-) europäische Staaten darauf, die Europäische Konferenz der Verkehrsminister zu gründen. Zwar konnten im Gerangel um Supranationalität oder Intergouvernementalität, um Entscheidungskompetenzen und Mitgliedsstaaten sowie um eine liberale oder eine restriktive Verkehrsphilosophie keine Kompromisse erzielt werden. Zumindest wurde aber der Minimalkonsens der Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen den europäischen Verkehrsministern sichergestellt. Die Europäische Konferenz der Verkehrsminister war explizit intergouvernemental konzipiert, sie wies im Inneren eine starke modale Trennung auf und sie war – auch von ihrer personellen Zusammensetzung her – in der Vorstellung verankert, dass der Verkehr kein klassischer Wirtschaftssektor sondern ganz im Sinne der ‚Besonderheitenlehre‘ ein Sektor sei, der seinen eigenen Regeln folgte. Es gilt zu betonen, dass weniger als zwei Jahre vor der Aufnahme der Verhandlungen über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft mit der Europäischen Konferenz der

Verkehrsminister eine Organisation gegründet worden war, die bis 1955 nicht ihr Potential hatte beweisen können – erst Recht nicht mit Blick auf die Formulierung einer übergeordneten Europäischen Verkehrspolitik.

Folie 3

b) Der EWG-Vertrag: seinen Genese und seine Bestimmungen

Als die sechs EGKS-Außenminister nach ihrer Konferenz in Messina im Sommer 1955 über eine Vertiefung der Europäischen Integration sprachen, setzten sie den Verkehrssektor auf die Agenda des Regierungsausschusses unter der Leitung des Belgischen Außenministers, Paul-Henri Spaak, um erneut über dessen supranationale Integration zu beraten. Die zur Beratung herangezogenen Sachverständigen für Verkehrsfragen der nationalen Verkehrsministerien lehnten aber – mit Ausnahme der niederländischen Delegation – im November 1955 eine solche Integration unisono ab. Stattdessen gaben sie ein flammendes Plädoyer für die bestehenden internationalen Organisationen wie die Europäische Verkehrsministerkonferenz oder die Zentralkommission für die Rheinschifffahrt ab. Eine supranationale Integration, v.a. aber eine supranationale Behörde, die eine liberale Verkehrspolitik nach marktwirtschaftlichen Regeln formuliere, sei weder notwendig noch wünschenswert. Der Verkehr, so die Formulierung des Sachverständigen-Berichts, „muss eben weitgehend als ein öffentlicher Dienst angesehen werden.“ Er habe, so die Argumentation „selbst in Anerkennung dessen, dass der Verkehr mit den anderen Wirtschaftssektoren eng verbunden ist, ... eine gesonderte Funktionen zu erfüllen.“

Dass der Verkehr überhaupt weiterhin zum Thema gemacht wurde, ist auf eine Intervention von Spaak zurückzuführen, der schon 1951 als Vorsitzender der Beratenden Versammlung des Europarats hatte beobachten müssen, wie mit dem Bonnefous-Plan ein aus seiner Sicht vielversprechender Vorstoß zur supranationalen Integration Europas aufgrund der ablehnenden Haltung von Verkehrssachverständigen kassiert worden war. Spaak war deshalb zu der Überzeugung gelangt, dass es für wirkliche Neuerungen „eines großen politischen Impulses (bedurfte), der weder im Rahmen einer reinen Fachkonferenz noch bei einer so großen Zahl Staaten denkbar ist.“ Er wischte damit die Argumente der Sachverständigen vom Tisch und empfahl eine Aufnahme des Verkehrs in das Regelwerk des Gemeinsamen Markts.

Damit war zwar ein Richtungsentscheid gefällt worden, die Detailregelungen mussten aber noch in den Römischen Verträgen ausgehandelt werden. Dabei mussten dann doch die konkurrierenden Meinungen der Sachverständigen und die verschiedenen nationalen Positionen der sechs Mitgliedsstaaten in konkrete Formulierungen gegossen werden. Die Streitpunkte waren mannigfaltig: Sollte die EWG eine liberale Verkehrspolitik auf der Basis der Gesetze des Marktes anstreben oder eine administrative Steuerung der Verkehrsträger vornehmen? War der geografische Raum der sechs EWG-Staaten nicht viel zu klein für eine gemeinsame Verkehrspolitik? Und letztlich ging es auch um die Frage, ob die Rheinschifffahrt in den Regulierungsrahmen aufgenommen werden sollte oder nicht?

Insbesondere der deutsch-niederländische Gegensatz spaltete die Verhandlungspartner. Mit welchem Unverständnis sich die Fachressorts bis in die letzten Verhandlungstage im Februar 1957 begegneten, kommentierte der spätere EWG-Kommissionspräsident Walter Hallstein mit den Worten:

„Als ich die Konferenz verließ, hatte ich den Eindruck, eher einem pseudokirchlichen Konzil als einer wirtschaftspolitischen Verhandlung beigewohnt zu haben. Mit einer geradezu religiösen Inbrunst war um dogmatische Positionen (ist der Verkehr eine Wirtschaftstätigkeit oder ein öffentlicher Dienst?) gerungen worden.“ Am Ende der Verhandlungen kam im Februar 1957 schließlich ein Kompromiss heraus, der zwar in der Verkehrspolitik zu gemeinsamem Handeln verpflichtete, aber alle Optionen offen ließ. Man einigte sich zunächst darauf, im Vertrag nur die Umstände auszuschalten, die das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes behindern könnten. Die Besonderheit des Verkehrs wurde betont, ohne diese Besonderheit zu beschreiben. Die zu bildende EWG-Kommission und ihre ebenfalls zu bildende Generaldirektion für Verkehr konnten weder auf konkrete Konzepte noch auf konkrete Beschlüsse für die gemeinsame Verkehrspolitik zurückgreifen. Nichtsdestotrotz musste sie eine Gemeinsame Verkehrspolitik formulieren, welche die Zentralkommission für die Rheinschifffahrt direkt oder indirekt betreffen würde.

Dabei stand die Gültigkeit des EWG-Vertrags in Abgrenzung zur Mannheimer Rheinschifffahrtsakte als schwerwiegendes Problem ungeklärt im Raum. So erkannte der Artikel 234 des EWG-Vertrags zwar die Mannheimer Akte ausdrücklich an, er schuf aber die Möglichkeit, Übereinkünfte zu revidieren, deren Inhalte mit dem Gemeinsamen Markt kollidierten.

c) Die Zusammensetzung der EWG-Kommission

Folie 4

Als es im Herbst 1957 darum ging, die Positionen und Ressorts in der ersten EWG-Kommission zu vergeben, fanden sich kaum Interessenten für den zu erwartend schwierigen Job. Starke Persönlichkeiten aus dem Verkehrssektor waren kaum durchzusetzen. Weder ein deutscher noch ein niederländischer Kandidat waren mehrheitsfähig. Sogar der französische Kandidat Dorges – immerhin der Vertreter der Europäischen Verkehrsministerkonferenz im Spaak-Komitee – setzte sich nicht durch. Letztlich übernahm mit Lambert Schaus der luxemburgische Außenminister die Position des ersten EWG-Verkehrskommissars. Schaus war zwar Diplomat und hatte an der Formulierung des EWG-Vertrags mitgewirkt, er verfügte jedoch weder über Expertise noch über Kontakte im Bereich des Verkehrs und erst Recht nicht der Rheinschifffahrt. Nicht einmal sein Kabinettschef Lucien Krauss noch dessen Stellvertreter, John Peters, konnten diese Lücke schließen. Beide waren studierte Juristen mit diplomatischen Erfahrungen.

Entsprechend der Zielsetzung, die EWG-Verkehrspolitik intermodal zu konzipieren, strukturierte sich die Generaldirektion Verkehr intern funktional, d.h. nach den drei Arbeitsbereichen ‚Allgemeine Angelegenheiten‘, ‚Entwicklung und Modernisierung‘ sowie ‚Tarife und Selbstkosten‘. Da es modale Abteilungen, etwa für die Binnenschifffahrt, erst auf der unteren Arbeitsebene gab, grenzte sich die EWG-Kommission bewusst von den bestehenden Organisationen wie der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt ab, was die Kommunikation nicht gerade erleichtern sollte. Die Vertreter der Zentralkommission wurden nicht einmal in den Beratenden Ausschuss der Verkehrssachverständigen berufen, den der EWG-Vertrag der Kommission als Sachverständigenorgan in beratender Funktion zur Seite gestellt hatte. Wenn sich in der Kommission überhaupt Sachverständige der einzelnen Verkehrsträger wiederfanden, so dominierten dabei – wie etwa mit

den Italienern Rho und Renzetti – die Eisenbahner. Weder die Binnenschifffahrt im Allgemeinen noch die Rheinschifffahrt im Speziellen waren entsprechend vertreten.

Ziehen wir ein kurzes Zwischenfazit, in dem wir Ausgangslage der EWG-Kommission im Jahr 1958 skizzieren: Sie hatte den vertraglichen Auftrag eine gemeinsame Verkehrspolitik zu formulieren, für deren Inhalte sie kaum Vorgaben hatte, die sie aber konsequent intermodal ausrichten wollte. Sie musste diese Verkehrspolitik irgendwie gegen zu erwartenden harten Widerstand der bestehenden Akteure im Verkehrssektor durchsetzen. Den Mitgliedern der EWG-Kommission war dabei bewusst, dass sie selber aufgrund einer politischen Intervention ins Amt gekommen war und ihre Legitimation aus den Römischen Verträgen bezog. Letztlich stand aber auch fest, dass mit den Niederländern der einzige Bündnispartner für eine liberale Verkehrspolitik sich einer Einbeziehung der Rheinschifffahrt in ein gemeinsames Regelwerk vehement widersetzen würde.

III. Die EWG-Kommission und Zentralkommission für die Rheinschifffahrt in der (alltäglichen) Interaktion

Folie 5 (Grafik)

a) Zusammenarbeit und Aufgabenverteilung aus der Perspektive der EWG-Kommission

Nun stellt sich aber die Frage, wie die EWG-Kommission sich vor dem Hintergrund dieser Ausgangslage die Zusammenarbeit und Aufgabenverteilung zwischen den internationalen Organisationen im Bereich des Binnenverkehrs und ihr selber vorstellte. Diese ergab sich für die EWG-Kommission aus den Bestimmungen des EWG-Vertrags – wie sie selber diese interpretierte. Demnach sicherte der EWG-Vertrag den Vorrang der gemeinsamen Verkehrspolitik vor allen anderen nationalen wie internationalen Vereinbarungen und erlaubte modale Vereinbarungen nur innerhalb der Grenzen der gemeinsamen Verkehrspolitik. Grundlegend war dabei die von Verkehrskommissar Schaus angekündigte feste Verankerung der Verkehrspolitik in der generell liberalen Wirtschaftspolitik der EWG.

Die EWG-Kommission sah also ihre Aufgabe in der unabhängigen Formulierung übergeordneter konzeptioneller Dinge während nachgelagerte Aspekte wie die technischen, betrieblichen, rechtlichen Standardisierungen innerhalb der einzelnen Verkehrsträger als Betätigungsfeld bei den bestehenden Organisationen – wie etwa der Zentralkommission der Rheinschifffahrt – verbleiben durfte. Diese hatten ihre Aktivitäten im Rahmen der konzeptionellen Vorgaben zu halten und gleichzeitig für eine Koordination mit Nicht-Mitgliedern der EWG wie etwa der Schweiz zu gewährleisten. Hatte der Wissenschaftliche Berater im Bundesverkehrsministerium Christian Wölker noch 1960 erwartet, dass die europäische Verkehrspolitik „*sich mit dem internationalen Ordnungswerk, das in früherer Zeit oder in einem anderen Rahmen geschaffen wurde, organisch zu verbinden haben wird,*“ so ließ die Denkschrift eher vermuten, dass dieses internationale Ordnungswerk sich – zumindest aus der Perspektive der EWG-Kommission – an die EWG-Verkehrspolitik anzupassen haben.

Auf der Basis dieser Vorstellung einer Aufgabenverteilung versuchte die EWG-Kommission die Zusammenarbeit mit allen Akteuren im Verkehrssektor

zu gestalten. Wenn die EWG-Kommission sich überhaupt jemandem gegenüber öffnen wollte, dann waren es die Vertreter der nationalen Regierungen in der Gruppe Verkehr des Ausschusses der Ständigen Vertreter, denn immerhin musste die gemeinsame Verkehrspolitik ja auch im EWG-Rat von den nationalen Fachministern verabschiedet werden. Entsprechend der kommissionsinternen Meinung, dass es im Verkehr eines ‚politischen Impulses‘ bedürfe, schotteten sich die EWG-Kommission und ihre Generaldirektion Verkehr von äußeren Einflüssen ab, wenn es um die konzeptionelle Gestaltung der Politik ging. Die nationalstaatlichen Sachverständigen wurden im Beratenden Sachverständigenausschuss mit Detailproblemen beschäftigt, die nationalen Fachministerien außenverhört und die internationalen Organisationen wie die Zentralkommission für die Rheinschiffahrt kaum bis gar nicht gehört. Bemerkenswerterweise entsprach es durchaus dem Selbstbild der EWG-Kommission, dass sie als Beobachter zu den bestehenden Organisationen wie der Zentralkommission für die Rheinschiffahrt reiste. Wenn diese etwa zu ihrer zweiten Sektion ihrer Wirtschaftskonferenz im Juli 1959 die EWG-Kommission einlud, um an den Verhandlungen teilzunehmen, so hoffte die Zentralkommission Arbeitsbeziehungen auf gleicher Augenhöhe aufzubauen, während die EWG-Kommission sich eher als Supervisor verstand. Dementsprechend schickte die EWG-Kommission sogar den Generaldirektor für Verkehr, Rho.

Folie 6

b) Die EWG-Kommission und die Formulierung der Gemeinsamen Verkehrspolitik

Agierte die EWG-Kommission in den Jahren 1958 und 1959 noch zurückhaltend, so stellte die im April 1961 veröffentlichte Denkschrift zur europäischen Verkehrspolitik – das sog. Schaus-Memorandum – unmissverständlich klar, dass die EWG-Kommission die Artikel des EWG-Vertrags sehr extensiv interpretierte. Sie kündigte einen ambitionierten Mix aus Tarif-, Kapazitäts-, Wettbewerbs- und Infrastrukturpolitik an. Die Denkschrift unterstrich klar die Anwendbarkeit der allgemeinen Regeln des EWG-Vertrags auf den Verkehr und nannte drei allgemeine Ziele der Verkehrspolitik:

- die Beseitigung der Hindernisse, die sich auf dem Verkehrssektor für die Verwirklichung des gemeinsamen Markts ergeben können,
- freier Dienstleistungsverkehr innerhalb der Gemeinschaft und
- eine übergreifende Ordnung des Verkehrssystems in der Gemeinschaft.

Die inter- wie intramodale Gleichbehandlung aller Verkehrsunternehmen sollte dabei für die Verkehrspolitik konstitutiv sein.

Wenn die EWG-Kommission davon überzeugt gewesen war, dass eine neue supranationale Politik dem Verkehrssektor insgesamt gut tun würde. Dies galt umso mehr für die Rheinschiffahrt, befand sich diese doch in den 1950er Jahren in einer latenten Krise und votierte auf der zweiten Wirtschaftskonferenz, d.h. just auf der ersten Konferenz, an der die EWG-Kommission teilnahm, für eine Kartelllösung als Ausweg aus der Krise. Der Wettbewerb – zentraler Mechanismus bei der EWG – sollte nach den Plänen der Zentralkommission mit dem INTAR-Plan explizit ausgeklammert werden, was freilich auch mit dem EWG-Wettbewerbsrecht kollidierte. Für die EWG-

Kommission war diese erste Konferenz der Zentralkommission bzw. ihrer Wirtschaftskonferenz in mehrfacher Hinsicht lehrreich. Erstens nahmen es die Mitglieder der Zentralkommission im Krisenfall mit der Freiheit der Rheinschifffahrt selber nicht ganz genau. Zweitens erschien ihr die Zentralkommission nicht in der Lage, den ihrer Meinung nach notwendigen liberalen Ansatz der Preispolitik bzw. des Wettbewerbs von sich aus aufzugreifen. Drittens blickte die Zentralkommission freilich ausschließlich auf eine Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen der Rheinschifffahrt im intermodalen Wettbewerb der Binnenverkehrsträger und nicht auf die Verbesserung der Effektivität des Verkehrssektors insgesamt.

Hätten diese Erkenntnisse alleine schon ausgereicht, um die EWG-Kommission in ihrer Vorstellung über die Zusammenarbeit und die Aufgabenverteilung mit der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt zu bestärken, so wurde das Arbeitsverhältnis beider Organisation zusätzlich schwer dadurch belastet, dass einerseits die Gültigkeit des EWG-Vertrags für die Rheinschifffahrt hinterfragt wurde und andererseits die Verkehrsminister einiger EWG-Staaten in den frühen 1960er Jahren die Verhandlungen über den INTAR-Plan – den spätern UIR-Plan – zu nutzen, um in eine direkte Opposition zu den verkehrspolitischen Vorstellungen der EWG-Kommission zu treten. Die EWG und die Zentralkommission wurden so in eine Konkurrenz getrieben, die nicht nur das Arbeitsverhältnis belastete sondern auch die Frage über die Zusammenarbeit und Aufgabenverteilung zwischen beiden Organisationen aufwarf. Letztlich ging es also um die Frage: Wer regiert den Rhein?

Alles spitzte sich in der ersten Hälfte der 1960er Jahre damit auf die Frage zu, ob die EWG-Kommission ihre Vorschläge einer Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen bei gleichzeitiger Einführung von Margentarif für alle drei Binnenverkehrsträger realisieren würde oder ob die Zentralkommission mit ihrem kapazitätspolitischen Vorstellungen, d.h. einer isolierten Kartelllösung für die Rheinschifffahrt, die Oberhand behalten sollte. Dabei zeigte sich die EWG-Kommission aus ihrer Sicht durchaus flexibel und entgegenkommen, hatte sie doch mit den Margentarif ein Tarifsysteem vorgeschlagen, dass eine langsame Hinführung zum Wettbewerb bewirkte. Auch bei der Anwendung der Wettbewerbsregeln der EWG auf die Rheinschifffahrt hatte sie mit der Zentralkommission eine Sondervereinbarung ausgehandelt.

Um ihrer eigenen Position Ausdruck zu verleihen, legte die EWG-Kommission im April 1964 legte dann gar ein eigenes Memorandum vor, in dem sie sich sowohl mit der niederländischen Ablehnung der Gemeinschaftstarife auseinandersetzte, als auch mit der Rechtsfertigung ihrer eigenen Vorgehensweise gegenüber der Zentralkommission. Einerseits hieß es bezüglich der niederländischen Position: *„Schiffahrtsfreiheit bedeutet aber nicht, dass es den Organen der Staaten oder der Gemeinschaft untersagt sei, das normale Spiel des Wettbewerbs auf den Verkehrsmärkten oder auf den Warenmärkten mittels Interventionen vor Störungen zu schützen. Daher kollidiert das Gemeinschaftsrecht (z.B. die Kartellverordnung VO 17) und die von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen (insbesondere die Margentarife) nicht mit der Mannheimer Akte.“* Andererseits wurde der Zentralkommission gegenüber klar gemacht: *„Die Organe der Gemeinschaft müssten sich mit Störungen des Wettbewerbs und Fehlern im Verhalten der Marktteilnehmer auseinandersetzen, die früher kaum denkbar waren.“* Es war

– nebenbei bemerkt – der damalige Generalsekretär, Henri Walther, der das Memorandum der EWG-Kommission in einem Positionspapier der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt vehement zurückwies

Da sich keine Mehrheit für die eine oder andere Variante herausbildete, beharrten sowohl die EWG-Kommission als auch die Zentralkommission auf ihrem Standpunkt, wodurch zwangsläufig die Konflikte an Intensität gewannen. Letztlich scheiterten dann in der zweiten Hälfte der 1960 Jahre beide Organisationen mit ihren Ansätzen. Stoppten einerseits die Franzosen, Belgier und das deutsche Außenministerium die kapazitätspolitische Lösung der Zentralkommission in Form des UIR-Plans, so sprachen andererseits die Niederländer ihr Veto gegen ein Margentarifsystem aus, welches auch für die Rheinschifffahrt gelten sollte.

IV. Fazit

Folie 7

Kommen wir zum Schluss und ziehen ein Fazit: Die erste EWG-Kommission unter Lambert Schaus sah in der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt eine nachgeordnete Instanz, die zwar unabhängig von direkten Interventionen der EWG arbeiten sollte, sich dabei aber im Rahmen der Vorgaben der EWG-Verkehrspolitik zu bewegen hatte. Dementsprechend war die unabhängige Formulierung übergeordneter konzeptioneller Dinge die Aufgabe der EWG-Kommission während nachgelagerte Aspekte wie die technischen, betrieblichen, rechtlichen Standardisierungen bei der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt verbleiben durfte.

Diese Sicht der Dinge ist auf mehrere Ursachen zurückzuführen: Erstens legten die vagen Regelungen des EWG-Vertrags eine solche Aufgabenverteilung durchaus nahe. Zweitens sollte die EWG-Verkehrspolitik alle Verkehrsträger gleichermaßen erfassen, liberal-wettbewerblich ausgerichtet sein und eben nicht einseitig einzelnen Verkehrsträgern wie der Rheinschifffahrt komparative Vorteile in der intermodalen Konkurrenz verschaffen. Drittens zwangen auch die zeithistorischen Umstände zu einer solchen Interpretation der Zusammenarbeit. In Anbetracht des holprigen Zustandekommens der Verkehrsartikel im EWG-Vertrag und der breiten Ablehnung einer supranationalen Verkehrspolitik in Kreisen der Verkehrssachverständigen wusste die EWG-Kommission, dass sie mit ihrer Verkehrspolitik nur würde Erfolg haben können, wenn sie diese unabhängig formulierte und gegen vielfachen Widerstand durchsetzen würde.

Wenn Henri Walther sich aus der Retrospektive dann darüber beklagt, dass das Klima für die Zentralkommission für die Rheinschifffahrt in der EWG immer unfreundlicher wurde, so kann dies als Folge der Konkurrenz um die Kompetenz zum ‚Regieren des Rheins‘ gesehen werden. Am Ende der 1960er Jahre wurde die Frage, wer denn nun den Rhein regierte eindeutig beantwortet: Weder die EWG noch die Zentralkommission sondern einzig und alleine die nationalen Verkehrs- und Außenministerien.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!