

PROTOKOLL 10

Auslegungsprinzipien für die Mannheimer Akte

Beschluss

Die Zentralkommission billigt die Auslegungsprinzipien für die Revidierte Rheinschifffahrtsakte, die diesem Beschluss als Anlage beigefügt sind.

Anlage zu Protokoll 10

1. Die ZKR ist für den Erlass von Vorschriften zuständig, die die Sicherheit und die Förderung der Rheinschiffahrt betreffen.
 - 1.1 Solche Vorschriften, die, mit der Mannheimer Akte in Einklang stehen müssen, können die verschiedensten Bereiche betreffen:
 - 1.1.1 Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der allgemeinen Sicherheit (Artikel 1 MA),
 - 1.1.2 Vorschriften für Schiffe, Schiffsführer und Besatzungen (Artikel 22 und 23 MA),
 - 1.1.3 schiffahrtspolizeiliche Vorschriften (Artikel 32 MA),
 - 1.1.4 Maßnahmen zur Einführung gemeinsamer Vorschriften für die Ausübung der Schifffahrt, soweit sie erlauben, die Schifffahrt zu fördern (Artikel 45 MA),
 - 1.1.5 Verordnungen für Landanlagen, soweit es sich um Maßnahmen handelt, die den vorgenannten Zielen entsprechen.
 - 1.2 Die spezifischen Sicherheitsfragen der Rheinschiffahrt werden grundsätzlich von der ZKR geregelt. Bis auf Ausnahmen sind die ZKR-Vorschriften grundsätzlich abschließend. Innerstaatliche Vorschriften für diese Bereiche betreffen nur Angelegenheiten, die ausschließlich im innerstaatlichen Recht zu regeln sind, die die ZKR ungeregelt lässt oder in denen sie ausdrücklich die Regelungskompetenz an die Vertragsstaaten zurückgegeben hat (Artikel 23 MA).
 - 1.3 Für nicht spezifische Sicherheitsbereiche der Rheinschiffahrt können die Mitgliedstaaten unter dem Vorbehalt, dass dadurch die freie Schifffahrt auf dem Rhein nicht eingeschränkt wird (siehe Nr. 2 unten), unter folgenden Bedingungen Maßnahmen für die Rheinschiffahrt treffen:

- 1.3.1 Die Maßnahmen müssen vereinbar mit den von der ZKR erlassenen Vorschriften sein,
- 1.3.2 Innerstaatliche Vorschriften dürfen weder die Einheit des Schifffahrtsregimes beeinträchtigen noch zu einer Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit führen.
- 1.4 Wird im Rahmen der ZKR eine Vorschrift verabschiedet, so sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, entgegenstehendes innerstaatliches Recht zu beseitigen, falls eine harmonisierende Auslegung nicht möglich ist.
 - 1.4.1 Die Verpflichtungen, die von den Mitgliedstaaten anderen Staaten oder internationalen Organisationen gegenüber eingegangen werden, müssen den (völkerrechtlichen) Pflichten aus der Mannheimer Akte und den im Rahmen der ZKR erlassenen Vorschriften Rechnung tragen,
 - 1.4.2 Die europarechtlichen und sonstigen völkerrechtlichen Pflichten der Mitgliedstaaten sind zu berücksichtigen.
- 2. Die Kernkompetenz der ZKR liegt in der Wahrung der Schifffahrtsfreiheit auf dem Rhein (Artikel 1 Abs. 2 MA).**
 - 2.1 Beschränkungen der Schifffahrtsfreiheit erfolgen durch Vorschriften der Mannheimer Akte oder durch von der ZKR auf Grundlage der Mannheimer Akte gemeinsam erlassene Vorschriften (Artikel 1 MA).
 - 2.2 Die Mitgliedstaaten sind zur Zusammenarbeit in der ZKR verpflichtet, um die gemeinsam erlassenen Vorschriften dem jeweiligen Stand der Technik anzupassen.
 - 2.3 Beschränkungen der freien Schifffahrt liegen insbesondere grundsätzlich vor,**
 - 2.3.1 wenn eine Regelung rheinschifffahrtsspezifisch ist und die Schifffahrtsverhältnisse beeinträchtigt,
 - 2.3.2 wenn Maßnahmen oder Vorschriften zu schweren Störungen der Schifffahrt führen,
 - 2.3.3 wenn für die Nutzer der Wasserstraße ein Gebot oder Verbot besteht, dessen Missachtung mit Sanktionen im Schifffahrtsbereich oder im Bereich einer mit der Schifffahrt direkt verbundenen Tätigkeit geahndet wird,
 - 2.3.4 wenn eine Vorschrift, die nicht direkt die Schifffahrt betrifft (nicht binnenschifffahrtsspezifische Vorschrift), indirekt eine unverhältnismäßige Beschränkung für die Schifffahrt darstellt.
 - 2.4 Beschränkungen der freien Schifffahrt bestehen dagegen insbesondere grundsätzlich nicht**
 - 2.4.1 bei der Anwendung von zivilrechtlichen oder handelsrechtlichen Vorschriften, die sich auf die Binnenschifffahrt beziehen (Beispiel: Regime des Beförderungsvertrags in der Binnenschifffahrt),
 - 2.4.2 bei nicht binnenschifffahrtsspezifischen Vorschriften (Beispiel: Vorschriften allgemeiner Art zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, wie Vorschriften über den Waffenbesitz, die Verwendung gewisser Produkte oder allgemeine sozialrechtliche Vorschriften),
 - 2.4.3 bei kurzfristiger Unterbrechung des Schiffsverkehrs unter den in der Polizeiverordnung festgelegten Bedingungen.

**Kommentar des Sekretariats zu Protokoll 2003-II-10
betreffend die Auslegungsprinzipien für die Mannheimer Akte**

Regeln für die Anwendung der Revidierten Rheinschiffahrtsakte

Die Revidierte Rheinschiffahrtsakte legt, den Leitlinien des Wiener Kongresses folgend, das Grundprinzip der Schifffahrtswegfreiheit auf dem Rhein fest (Artikel 1).

Dieser Grundsatz bedeutet, dass Behinderungen der Schifffahrt vermieden oder möglichst reduziert werden, wie

- natürliche Behinderungen, verursacht durch die Nichtverfügbarkeit der Schifffahrtsstraße oder der dazu gehörigen Bauwerke,
- verwaltungs-, steuer- oder zollrechtliche Hemmnisse, insbesondere infolge der Erhebung von Abgaben, welche sich auf die Tatsache der Beschiffung gründen (Artikel 3),
- rechtliche oder verordnungsrechtliche Hemmnisse, die eine eingeschränkte Nutzung der Wasserstraße zur Folge haben.

Zulässig sind lediglich Beschränkungen der Schifffahrt, die nach der Revidierten Rheinschiffahrtsakte vorgesehen oder von der ZKR beschlossen worden sind.

In ständiger Weise haben die ZKR und ihre Mitgliedstaaten aus diesem Grundprinzip die folgenden daraus hervorgehenden Prinzipien abgeleitet¹:

- Gleichbehandlung (s. Urteil der Berufungskammer vom 10. Februar 2003 in Sachen Herweck). Behandlungsunterschiede sind mit objektiven Elementen zu begründen, die mit der allgemeinen Sicherheit, dem reibungslosen Verkehrsablauf oder dem öffentlichen Interesse zusammenhängen. Sie können nicht aufgrund der Nationalität erfolgen².
- Einheit des Rheinschiffahrtsregimes. Diese setzt den Erlass einheitlicher Regelwerke voraus, die für alle Akteure der Rheinschiffahrt und auf allen Flussabschnitten gelten (vorbehaltlich besonderer schiffahrtspolizeilicher Vorschriften, die aufgrund der Besonderheiten bestimmter Strecken gerechtfertigt sein können).

Um diesen Prinzipien Geltung verschaffen zu können, ist die ZKR³ mit folgenden Kompetenzen ausgestattet worden :

- Umsetzung der vorgenannten Prinzipien durch gemeinsam erlassene Regelwerke (Artikel 1),
- Gewährleistung eines hohen Sicherheitsniveaus für die Schifffahrt und ihr Umfeld,
- Förderung der Prosperität der Rhein- und europäischen Schifffahrt (Artikel 45).

Darüber hinaus besitzt die ZKR die Zuständigkeit, Zusatzprotokolle zur Revidierten Rheinschiffahrtsakte zu beschließen.

Während die ZKR die aus der Revidierten Rheinschiffahrtsakte hervorgehende Zuständigkeit als internationale Organisation mit Rechtsautonomie ausübt, nimmt sie ihre Kompetenz zur Annahme von Zusatzprotokollen als ständige diplomatische Konferenz wahr.

¹ wie aus dem Beschluss 2001-I-3 zu den Zielsetzungen der ZKR hervorgeht.

² vorbehaltlich der mit Zusatzprotokoll Nr. 2 angenommenen Sondermaßnahmen

³ deren Gründung auf den Wiener Kongress zurückgeht und die damit älter als die Revidierte Rheinschiffahrtsakte ist.

I) Kompetenzen der ZKR als internationale Organisation

Die ZKR übt ihre Kompetenzen im Rahmen ihrer Führungsgremien als eigene Befugnisse aus: Die Beschlüsse werden einstimmig vom Plenum gefasst. Das Besondere an diesen Kompetenzen ist, dass die Beschlüsse, sofern binnen einem Monat kein Einspruch eingelegt wird, für die Mitgliedstaaten verbindlich sind (Artikel 46).

Bei den Kompetenzen der ZKR handelt es sich teils um ausschließliche, teils um mit den Kompetenzen der Mitgliedstaaten konkurrierende Zuständigkeiten. Ihre Wahrnehmung erfolgt unter Berücksichtigung des internationalen Umfelds.

A) Ausschließliche Kompetenzen der ZKR

- 1) Die ausschließliche Zuständigkeit besteht für alle Vorschriften, die möglicherweise eine die freie Schifffahrt auf dem Rhein einschränkende Wirkung haben.

Die Mitgliedstaaten haben der ZKR die Befugnis zum Erlass der für die Aufrechterhaltung der allgemeinen Sicherheit erforderlichen Vorschriften abgetreten, die alle Regelungen einbeziehen, welche möglicherweise den freien Verkehr auf dem Rhein beeinträchtigen.

Die Mitgliedstaaten sind gehalten, mit der ZKR zusammenzuarbeiten, um die gemeinsamen Regelwerke an den Stand der technischen Entwicklung anzupassen.

- 2) Für jede Art von Maßnahmen, die Auswirkungen auf die Rheinschifffahrt haben, ist zu untersuchen, ob sie möglicherweise zu Beschränkungen der freien Schifffahrt auf dem Rhein im Sinne der Revidierten Rheinschifffahrtsakte führen.
 - a) Derartige die freie Schifffahrt einschränkende Auswirkungen sind in der Regel bei allen Maßnahmen festzustellen:
 - o die die Schifffahrtsverhältnisse maßgeblich bestimmen oder spezifisch beeinträchtigen. Dies ist insbesondere der Fall bei Vorschriften, die die Anforderungen an Schiffe, Kapitäne und Besatzungen festlegen (Artikel 22 und 23) sowie bei schifffahrtspolizeilichen Vorschriften (Artikel 32);
 - o die eine erhebliche oder unverhältnismäßig starke Behinderung für die Schifffahrt mit sich bringen, selbst wenn sie nicht schifffahrtsspezifisch ist;
 - o die den Nutzern der Wasserstraße bei Ausübung der Schifffahrt oder einer schifffahrtsverwandten Tätigkeit ein Gebot oder Verbot mit Strafandrohung bei Verstoß dagegen auferlegen;
 - b) Derartige Auswirkungen auf die freie Schifffahrt werden in der Regel dagegen nicht verursacht:
 - o durch zivil-, handels- oder sozialrechtliche Vorschriften, deren Missachtung nicht durch ein Schifffahrtsverbot oder die Aussetzung des Schifffahrtsrechts geahndet wird;
 - o durch nichtschifffahrtsspezifische Vorschriften allgemeiner Art, insbesondere im Bereich der öffentlichen Ordnung, Hygiene und Sicherheit;
 - o durch kurzzeitige Unterbrechungen der Schifffahrt, die nicht wiederholt und häufig auftreten.

B) Konkurrierende Kompetenzen der ZKR mit denen ihrer Mitgliedstaaten

Die ZKR besitzt eine Entscheidungsbefugnis in gewissen Fragen, die ausschließt, dass ihre Mitgliedstaaten oder andere Institutionen in denselben Fragen ebenfalls Entscheidungen treffen.

- 1) Hierbei handelt es sich um einen sehr weitgefassten Bereich, der alle sachdienlichen Maßnahmen für die Rhein- und Binnenschifffahrt betrifft. Er umfasst vor allem¹:
 - die Sicherung adäquater wirtschaftlicher Rahmenbedingungen;
 - . Maßnahmen zur Herstellung fairer Wettbewerbsbedingungen;
 - . Marktbeobachtung;
 - . Koordination der Akteure der Wasserstraße;
 - . Förderung von Maßnahmen zur Verbesserung der Infrastruktur;
 - . Aufwertung der Schifffahrtsberufe;
 - . Berücksichtigung neuer Technologien;
 - . Unterstützung bei der Erschließung neuer Märkte.
 - die Wettbewerbsfähigkeit der Wasserstraße
 - . Beitrag zur Verbesserung des Image der Rheinschifffahrt;
 - . Studien, Untersuchungen und Forschung;
 - . Überwachung im Hinblick auf die Verbesserung der Zuverlässigkeit und der Verfügbarkeit der Wasserstraße;
 - . Unterstützung bei der Einbindung der Binnenschifffahrt in den kombinierten Verkehr;
 - . Anpassung der für die Lade- und Löschvorgänge notwendigen Landanlagen.
 - die Harmonisierung der für die Binnenschifffahrt geltenden Rechtsvorschriften auf europäischer und gesamteuropäischer Ebene;
 - die schifffahrtspolizeilichen und Sicherheitsmaßnahmen, die nicht in den ausschließlichen Kompetenzbereich fallen;
 - die Entwicklung von Ausbildungsmaßnahmen für das Schifffahrtspersonal und die Erhöhung der Attraktivität des Berufes in Bereichen außerhalb des ausschließlichen Kompetenzbereichs;
 - die Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen;
 - die Reduzierung von Schadstoffemissionen jeglicher Art durch die Binnenschifffahrt;
 - alle Maßnahmen, die die Integration der Wasserstraße in ein umweltfreundliches Umfeld fördern.
- 2) Spezifische Sicherheitsfragen der Binnenschifffahrt werden für den Rhein in der Regel ausschließlich von der ZKR geregelt. Diese Vorschriften sind bis auf Ausnahmen abschließend. Innerstaatliche Vorschriften in diesem Bereich können Fragen betreffen:
 - . die traditionsgemäß im innerstaatlichen Recht zu regeln sind;
 - . für die die ZKR ausdrücklich die Regelungsbefugnis an die Mitgliedstaaten zurückgegeben hat (Artikel 23).

¹ Diese Liste geht aus dem Beschluss 2001-I-3 zu den Zielen der ZKR hervor.

3) In konkurrierenden Zuständigkeitsbereichen können die Staaten unter folgenden Bedingungen Maßnahmen für die Rheinschifffahrt treffen :

- die Maßnahmen dürfen nicht in Missachtung der Revidierten Rheinschifffahrtsakte ergehen,
- sie dürfen keine Beschränkung der freien Schifffahrt auf dem Rhein zur Folge haben,
- sie dürfen die Einheit des Rheinschifffahrtsregimes nicht beeinträchtigen, noch zu Diskriminierungen aufgrund der Staatsangehörigkeit führen,
- sie müssen mit den Vorschriften der ZKR vereinbar sein.

Infolgedessen :

- . müssen neue Maßnahmen, die von einem Mitgliedstaat in einem konkurrierenden Zuständigkeitsbereich getroffen werden, die von der ZKR erlassenen Regelwerke beachten;
- . sind die Mitgliedstaaten bei Ergreifung neuer Maßnahmen durch die ZKR in einem konkurrierenden Kompetenzbereich gehalten, gegensätzliche innerstaatliche Regelungen aufzuheben, sofern sich deren Auslegung in einer Weise, dass sie mit der ZKR-Regelung harmonisiert werden können, als unmöglich herausstellt.

Schwierigkeiten gibt es keine, wenn die zum einen von der ZKR und zum anderen von einer konkurrierenden Behörde erlassenen Vorschriften unterschiedliche Fragen betreffen, wenn sie sich ergänzen oder zumindest, wenn sie miteinander vereinbar sind.

C) Kompetenzen der ZKR und internationaler Rahmen

1) Kombination aus Kompetenzen der ZKR und anderen internationalen Kompetenzen

Die Ausübung der ZKR- Kompetenzen muss so erfolgen, dass sie mit den internationalen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten oder den Kompetenzen anderer internationaler Organisationen (insbesondere der Europäischen Gemeinschaft) wie folgt vereinbar ist :

- a) Die von den Mitgliedstaaten gegenüber anderen Staaten, anderen internationalen Organisationen oder der Europäischen Gemeinschaft eingegangenen Verpflichtungen müssen den völkerrechtlichen Verpflichtungen Rechnung tragen, die aus der Revidierten Rheinschifffahrtsakte und den im Rahmen der ZKR erlassenen Vorschriften erwachsen (Artikel 30 der Wiener Vertragsrechtkonvention, Artikel 307 des EG- Vertrags).

Die Vertragsparteien der Mannheimer Akte können rechtsgültig Verpflichtungen Dritten gegenüber nur unter Beachtung der Kompetenzen ausschließlicher Art eingehen, die sie an die ZKR abgetreten haben.

- b) Bei Ausübung ihrer Kompetenzen muss die ZKR den Verpflichtungen Rechnung tragen, die die Mitgliedstaaten im Rahmen des Völkerrechts oder im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft übernommen haben:

- Im Bereich der konkurrierenden Kompetenzen muss die ZKR, wenn ein oder mehrere Mitgliedstaaten internationale Verpflichtungen übernommen haben, diesen Verpflichtungen beim Erlass von Vorschriften Rechnung tragen.
- Im Bereich der ausschließlichen Kompetenzen der ZKR können die Staaten keine internationalen Verpflichtungen eingehen, da die entsprechende Kompetenz auf die ZKR übergegangen ist; die ZKR achtet bei Ausübung ihrer Kompetenzen jedoch darauf, diese mit denen anderer Binnenschifffahrtsinstanzen zu harmonisieren.

2) Aktion der ZKR als internationale Organisation

Die ZKR arbeitet bei Ausübung ihrer Zuständigkeit mit den anderen internationalen Organisationen zusammen. Sie verfügt dazu über die notwendigen rechtlichen Befugnisse (Artikel 44quinquies).

Die ZKR hat in diesem Rahmen ein Sitzabkommen mit der Französischen Republik, eine Kooperationsvereinbarung mit der Europäischen Kommission abgeschlossen und einen Notenwechsel mit anderen Organisationen durchgeführt.

II) Kompetenz der ZKR als ständige diplomatische Konferenz

- A) Die ZKR verfügt von jeher über die Befugnis, in ihrem Kreis die ihr geboten erscheinenden Änderungen an der Revidierten Rheinschifffahrtsakte vorzunehmen, wobei die endgültige Annahme dieser Änderungen der Unterzeichnung und Ratifikation durch die Mitgliedstaaten unterliegt.

Die Mitgliedstaaten haben der ZKR damit die Befugnis erteilt, alle Änderungsvorhaben an der Revidierten Rheinschifffahrtsakte zu prüfen und zu billigen, bevor sie von den Mitgliedstaaten genehmigt werden.

- B) Die ZKR ist in ihrer Eigenschaft als ständige diplomatische Konferenz der übliche Rahmen, in dem die Mitgliedstaaten sich in allen die Entwicklung der Rheinschiffahrt und der europäischen Binnenschiffahrt betreffenden Fragen absprechen.

In diesem Rahmen können die Mitgliedstaaten :

- gemeinsame Positionen vereinbaren ;
- den Abschluss spezifischer Übereinkommen vorbereiten;
- ein gemeinsames Vorgehen definieren;
- Empfehlungen an ihre jeweiligen Behörden richten;
- spezifische Kooperationsverfahren festlegen.