

Adalbert Rittmüller:

180 Jahre Zentralkommission für die Rheinschifffahrt

Ein historischer Überblick über das Rheinschiffahrtsregime

Einmalig in der Geschichte internationaler Einrichtungen der europäischen Zusammenarbeit ist zweifellos die seit 05.08.1816 tagende **Zentralkommission für die Rheinschifffahrt (ZKR)**. Als älteste der internationalen Flußkommissionen (vgl. Beitrag „Donaukommission“ in: AUSWÄRTIGER DIENST 1/95) wacht sie seitdem über die „Sicherheit und Leichtigkeit des Schiffahrtsverkehrs“ auf der weltweit verkehrsreichsten Wasserstraße. Die ZKR überlebte alle Stürme der europäischen Geschichte des 19. und 20. Jahrhundert. In ihrer Entwicklung spiegeln sich das Streben Frankreichs an den Rhein, die Liberalisierung des Handels und des Verkehrs, die Industrialisierung sowie die deutsche Einigung im 19. und schließlich das Zusammenwachsen Westeuropas seit der Mitte des 20. Jahrhunderts wieder. Wird die ZKR ihren 200. Geburtstag erleben?

Frankreichs Vordringen zum Rhein

Das jahrhundertelange **Vordringen Frankreichs zu seiner „natürlichen Grenze am Rhein“** und die Ideen der Französischen Revolution brachten die Entstehung eines internationalen Flußrechts und die Verwirklichung der liberalen Forderung nach Schiffahrtsfreiheit auf den Flüssen voran. Bereits 1648 erlangte Frankreich als Garant des Westfälischen Friedens ein Recht auf Intervention zugunsten einer beschränkten Schiffahrtsfreiheit auf dem Rhein. Am 16.11.1792 proklamierte der Exekutivrat der Französischen Republik die Ströme zum Gemeinbesitz der anliegenden Völker. Die verkehrsbehindernden Stapel-, Umschlags- und Zoll-Rechten auf den grenzüberschreitenden Flüssen sollten verschwinden. Heute ist der Rhein, früher Zankapfel, friedensstiftender Angelpunkt der deutsch-französischen Verständigung und Symbol der europäischen Integration.

Octroiverwaltung

Vorläuferin der ZKR war die deutsch-französische „**Zentralverwaltung des Octroi**“ aufgrund der Konvention über den Rheinschiffahrts-octroi vom 15.08.1804. Im Frieden von Lunéville kam 1801 das linke Rheinufer zu Frankreich. Die deutschen Fürsten mußten nach dem Reichsdeputationshauptschluß vom 25.02.1803 für Verluste auf dem linkem Rheinufer entschädigt werden. Dem Erzbischof von Mainz und Kanzler des Reichs wurde eine Entschädigung in Geld zugestanden. Seine Kompensation und zugleich die Stromunterhaltung sollte durch einen **Octroi als einheitliche Schiffahrtsabgabe** anstelle der bis dahin an 32 Stellen erhobenen Rheinzölle finanziert werden. Die Octroi-Verwaltung nahm 1804 ihren Sitz im damals französischen Mainz, der Residenz des Kurerzkanzler. Preußen, mit seiner neu erworbenen Rheinprovinz die neue Vormacht am Rhein, hatte sich vergeblich für das 1804 preußisch gewordene Frankfurt eingesetzt. Zunächst galt der Octroivertrag nur auf dem Rhein zwischen Straßburg und Wesel („konventioneller Rhein“), von 1811 – 1813 auch auf der niederländischen Strecke.

Wiener Kongreß 1815

Im **Pariser Frieden vom 30.05.1814** sind erstmals Grundsätze für ein internationales Flußrecht festgelegt: „Die **Schifffahrt auf dem Rhein**, von dem Punkte an, wo er schiffbar wird, bis zum Meer und umgekehrt, **soll frei sein** dergestalt, daß sie niemand untersagt werden kann; der kommende Kongreß wird sich mit den Grundsätzen befassen, nach denen die von den Uferstaaten zu erhobenen Abgaben in der gleichmäßigsten und **dem Handel aller Nationen günstigsten Weise** geregelt werden können“. Der geographische Geltungsbereich des „konventionellen Rheins“ wurde bis nach Basel und bis in die See (jusqu'à la mer) ausgedehnt.

Der **Wiener Kongreß** setzte am 14.12.1814 eine „Kommission für die freie Flußschifffahrt“ ein, in der Großbritannien, Österreich, Frankreich, Preußen, die Niederlande, Baden, Hessen-Darmstadt, Hessen-Nassau und Bayern vertreten waren. Mit den „**Wiener Rheinartikeln**“ der Schlußakte vom 09.06.1815 verabschiedete

der Kongreß Richtlinien für die künftige Gestaltung der Rechtsordnungen auf den europäischen Strömen und verpflichtete die Uferstaaten zum Abschluß einer Rheinschiffahrtsakte.

Zur Ausarbeitung der Rheinschiffahrtsakte wurde eine „Zentralkommission“ eingesetzt, sie trat erstmals am **05.08.1816** – der „**Geburtsstunde der ZKR**“ – in Mainz zusammen. Dieser periodisch tagenden diplomatischen Konferenz – bis heute ist die ZKR keine internationale Kommission oder Behörde – gehörten Vertreter Badens, Bayerns, Frankreichs, Hessens, Nassaus, Preußens und der Niederlande an.

Die Ausarbeitung der Rheinschiffahrtsakte zog sich bis 1831 hin, weil sich der Bevollmächtigte Preußens, **Wilhelm von Humboldt**, mit den Niederlanden um die Einbeziehung der Rheinmündungsstrecke in die freie Binnenschifffahrt stritt (Zollerhebung!). Preußen, das deshalb den Beratungen von 1825 bis 1829 fernblieb, legte den Ausdruck „jusqu' à la mer“ so aus, daß die Schifffahrt bis ins offene Meer frei sei. Für die Niederlande hörte aber der „konventionelle Rhein“ oberhalb der Rheinmündungshäfen auf, und so ist es bis heute.

Mainzer Rheinschiffahrts-Akte von 1831

Die sieben Uferstaaten Baden, Bayern, Frankreich, Hessen, Nassau (seit 1866 zu Preußen), Preußen und die Niederlande beschlossen am **31.03.1831 die Akte von Mainz**. Sie hob die letzten Umschlagsrechte sowie die Privilegien der Schiffergilden auf und verhalf schon dadurch der Rheinschifffahrt zu einem Aufschwung.

Die Mainzer Akte übertrug der ZKR rechtsetzende (verordnende) Befugnisse, die Aufsicht über das Strombett, Stellungnahmen zu neu auftauchendem Problem fester Brücken („Stromhindernis“ war z. B. die neue Eisenbahnbrücke in Köln wegen der Dampfschiff-Schornsteine!), die Überwachung der Anwendung der Flußkonvention und die Funktion einer Beschwerdeinstanz. Mit der damals aktuellen Rheinregulierung mit Ausnahme der Flußkorrektur beim Binger Loch hat sich die ZKR aber mangels Übereinstimmung der Uferstaaten nicht federführend befaßt. Auch heute noch werden Fragen der Reinhaltung der Gewässer einschließlich des Hochwasserschutzes außer-

halb der ZKR behandelt (Internationale Rheinschutz-Kommission in Koblenz). Eine der ältesten „gemeinsam erlassenen Verordnungen“ betraf den Umweltschutz: die Verordnung über die Beförderung von Arsenik und anderen Metallgiften vom 24. Juli 1838.

ZKR nach Mannheim

Mainz war größte Festung des Deutschen Bundes. Als der französische Kommissar, zugleich „Kommissar Frankreichs in Mainz“ in der Bundesfestung nicht mehr gern gesehen war, wurde der Sitz nach Mannheim, damals bedeutendster Binnenhafen, verlegt. Mitbewerber für den Sitz waren Düsseldorf und Bonn. Die erste Sitzung fand am 16. August 1861 statt. Die Kommissare wohnten in Heidelberg.

Bald war die Mainzer Akte der rasanten Entwicklung der Technik, des Verkehrs (Dampfschifffahrt, Eisenbahnen, Brücken), der Industrialisierung und liberaler Wirtschaftsvorstellungen (Deutscher Zollverein, Gewerbefreiheit) nicht mehr gewachsen und mit ihren 109 Artikel auch zu unübersichtlich geworden. Nach kurzer Beratung wurde am **17.10.1868** im Mannheimer Schloß, dem Sitz der ZKR, eine „**Revidierte Rheinschiffahrts-Akte**“ unterzeichnet, die „Mannheimer Akte“.

Mannheimer Akte von 1868

Die auf dem Höhepunkt liberaler Wirtschaftsideen beschlossene Mannheimer Akte (MA) trat am 01.07.1869 in Kraft und gilt, in mehrfach revidierter Fassung, bis heute.

In der Mannheimer Akte wurde vorausgedacht, was sich erst 1951 die Gründer der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl zum Ziel setzten: „an die Stelle der jahrhundertalten Rivalitäten einen Zusammenschluß ihrer wesentlichen Interessen zu setzen.“

Ihre Prinzipien der **Freiheit der Schifffahrt** von Basel bis ins offene Meer, der **Freiheit von Abgaben**, einheitlicher Vorschriften über Schiffssicherheit, der Rechtsharmonisierung durch die „gemeinsam erlassenen Verordnungen“ als Mittel des politischen und wirtschaftlichen Ausgleichs waren für ihre Zeit wegweisend liberal. Die **Einheit des Rheinschiffahrtsrechts** sollte durch eine einheitliche Gerichtsbarkeit in

Zivil- und Strafsachen der Rheinschiffer mit **Rheinschiffahrtsgerichten** und der ZKR als Berufungsinstanz neben nationalen Obergerichten sowie als Beschwerdeinstanz zur einheitlichen Auslegung der MA gewährleistet werden.

Schiffahrtsabgaben, „welche sich lediglich auf die Tatsache der Beschiffung gründeten“, wurden völlig abgeschafft. Freier Wettbewerb und Ladungszugang für alle zugehörigen Schiffe schufen einen liberalen Binnenmarkt im Verkehr.

Die Schiffahrtsfreiheit bedeutete in erster Linie Verkehrsfreiheit mit vollem Transitrecht sowie die Abschaffung von Stromzöllen und Stromabgaben als Gegenleistung für stromtechnische Verbesserungen und Unterhaltungsmaßnahmen. Zwar galt sie für Schiffe aller Flaggen. Die Schiffsführer mußten aber ein Rheinschiffer-Patent besitzen. Die Prüfung hierfür wurde im Wohnsitz-Uferstaat vorgenommen. Damit waren Angehörige von Nichtuferstaaten praktisch ausgeschlossen, eine Einschränkung der Schiffahrtsfreiheit, die sich ähnlich auch im System des 2. Zusatzabkommen von 1979 wieder findet.

Seit dem Krieg von 1870/71 war Frankreich kein Uferstaat mehr und schied aus der ZKR aus. Die fünf deutschen Kommissare einschließlich des Bevollmächtigten für Elsaß-Lothringen vertraten bis 1919 keine einheitliche gesamtstaatliche deutsche Haltung, sondern die Interessen der Ufer-Bundesstaaten. Einziger nichtdeutscher Uferstaat blieben bis 1919 die Niederlande.

Versailler Vertrag

Mit dem Friedensvertrag von Versailles vom 28.06.1919 kehrte Frankreich wieder an den Rhein und in die ZKR zurück. Dessen Rheinarartikel in Teil XII (Artikel 354–362) änderten die Mannheimer Akte. Sie waren wie der gesamte Vertrag vom Geiste der Revanche und eines tiefen Mißtrauens gegen Deutschland durchdrungen.

Der Rhein wurde **internationalisiert**. Der persönliche Geltungsbereich nach Art. 4 erstreckte sich ursprünglich nur auf „die zur Rheinschiffahrt gehörigen“, also in einem Uferstaat registrierten Schiffe. Artikel 356 Abs. 1 des Versailler

Vertrags dehnte sie auf Schiffe aller Staaten aus. Die **Freiheit der Schiffahrt** galt nunmehr uneingeschränkt für Angehörige und **Schiffe aller Nationen**.

Frankreich sicherte sich die Dominanz in der ZKR durch ständigen Vorsitz (zusätzlich zu seinen regulären Vertretern), eine abgestufte Stimmzahl zu Gunsten einer Mehrheit der Sieger sowie durch die Aufnahme weiterer Staaten. Der **Sitz der ZKR** wurde am 21.06.1920 **nach Straßburg verlegt**, wo in der bisherigen Residenz des Kaisers, jetzt dem „Palais du Rhin“, ein **Ständiges Sekretariat** eingerichtet wurde. **Amtssprache** war künftig nur noch **Französisch**.

Zu den Bevollmächtigten der Uferstaaten kamen Vertreter der **Nichtuferstaaten Großbritannien** (Austritt 1994) und **Italien** (Austritt 1937), die als Garanten der Internationalisierung die „Interessen aller Nichtuferstaaten in Bezug auf gerechte Anwendung des Grundsatzes der Schiffahrtsfreiheit“ wahrnehmen sollten (ohne Signatar der MA zu werden). **Belgien** wurde zugelassen, und die **Schweiz** erhielt einen Sitz in der ZKR. Sie nahm ihn 1921 aufgrund eines Notenwechsels mit den Alliierten ein, mit dem sie die Vorschriften Versailler Vertrags über den Rhein anerkannte, ohne der MA beizutreten (was erst bei der Revision 1963 geschah).

Die **Niederlande** waren Vertragsstaat der MA, aber nicht des Versailler Vertrags. Durch das Protokoll vom 21.01.1921 und das Zusatzprotokoll vom 29.03.1923 akzeptierten die Niederlande die Änderung der MA. Während ihre Forderung nach Gleichheit in der ZKR (nur je ein Vertreter und eine Stimme je Mitgliedsland) keine Gegenliebe fand, haben sich die Niederlande mit dem Grundsatz der Einstimmigkeit bei verbindlichen Beschlüssen durchgesetzt.

Revisionsbestrebungen zwischen den Weltkriegen

Die ZKR erhielt durch den Versailler Vertrag den Auftrag zu einer Revision der MA. Wie schon bei der Ausarbeitung der Mainzer Akte ließ sich die Kommission hierfür 15 Jahre Zeit, und Sondersitzungen in Nizza und San Remo beflügelten die Beratungen nicht. Erst im April 1936 legte sie den Entwurf einer neuen Rheinschiffahrtsakte vor. Aber die Niederlande lehnten

ten ihn wegen Differenzen über eine Vorzugsbehandlung des belgischen Hafens Antwerpen durch Frankreich ab. Deutschland und Frankreich waren am Inkrafttreten interessiert und unterbreiteten am 04.05.1936 einen Modus vivendi, wonach der Revisionsentwurf ab 01.01.1937 angewandt werden sollte. Nur von der Schweiz und Großbritannien ratifiziert, ist der Modus vivendi aber nie in Kraft getreten.

Stattdessen kam es zum Rückzug Deutschlands. In einer einseitigen diplomatische Note vom 14.11.1936 stellte die Reichsregierung fest, daß sie durch Bestimmungen des Versailler Vertrags über internationale Regime für den Rhein, die Donau und die Elbe nicht mehr gebunden ist und die deutschen Flüsse als ausschließlich ihrer Souveränität unterstehend betrachtet, die freien Schifffahrt für Schiffe aller Staaten, die mit Deutschland in Frieden leben, aber garantiert.

Bei Kriegsausbruch wurde das Sekretariat nach Grenoble verlegt, die letzten ZKR-Sitzungen fanden im November 1939 in Den Haag und im April 1940 in Lausanne statt. Danach löste sich das Sekretariat auf. Im 2. Weltkrieg war die freie Schifffahrt auf dem Rhein nur während Kampfhandlungen 1940 und 1944/45 beeinträchtigt.

Neuanfang nach dem Zweiten Weltkrieg

Bereits im Juli 1945 ernannte De Gaulle einen neuen Präsidenten der ZKR. Die ZKR nahm aufgrund einer Londoner Übereinkunft der beteiligten Regierungen vom 04.10. am 20.11.1945 ihre Tätigkeit wieder auf. Die Abmachungen sahen die Aufnahme der USA, zunächst in Wahrnehmung deutscher Besatzungsrechte, in die ZKR vor. Sie schied 1964 aus.

In ihrer ersten Sitzung einigte sich die ZKR auf die Rückkehr zur Abstimmungspraxis der Mannheimer Akte vor der Versailler Revision (eine Stimme je Delegation, Einstimmigkeit bei bindenden Entscheidungen). Zu ihren frühen Aktivitäten gehörte zusammen mit der Int. Arbeitsorganisation ILO die Ausarbeitung einer Übereinkunft über die soziale Sicherheit der Rheinschiffer, die am 27.07.1950 in Genf von den ZKR-Staaten unterzeichnet wurde. Die Durchführung obliegt der bei der ZKR eingerichteten Verwaltungsstelle für die soziale Si-

cherheit der Rheinschiffer, ebenso die Durchführung des Abkommen über die Arbeitsbedingungen der Rheinschiffer vom 21.05.1954.

Deutschland nimmt seit **11.07.1950** wieder an den Arbeiten der ZKR teil. Bei ihrem **Wiedereintritt** hat die Bundesrepublik Deutschland erklärt: „Die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet sich vom Zeitpunkt ihres Beitritts an, ebenso wie die jetzigen Mitglieder, alle sich aus dem Mannheimer Abkommen vom 17.10.1868 und aus den seitdem daran vorgenommenen Änderungen ergebenden Rechte und Pflichten auf sich zu nehmen.“ Womit die Frage der Rechtswirksamkeit der Kündigung der Versailler Bestimmungen im Jahre 1936 umgangen war. Zu erwähnen sei hier der Deutsch-Niederländische Ausgleichsvertrag vom 08.04.1960, der vorsieht, daß Streitigkeiten über Auslegung und Anwendung der MA einzeln oder gemeinsam dem IGH unterbreitet werden können.

Bei den Anstrengungen zur Wiederbelebung der durch den Krieg geschwächten Rheinschifffahrt standen die liberalen Ideen der Verkehrsfreiheit nicht im Vordergrund. Die ZKR hatte 1951, 1959 und 1963 Wirtschaftskonferenzen einberufen, in denen das Gewerbe wegen der (damals wie heute) „latenten“ Krise der Rheinschifffahrt ein „Ordnungswerk“ und staatliche Eingriffe verlangte, was auf ein internationales Kartell mit Zwangsmitgliedschaft („Internationale Arbeitsgemeinschaft der Rheinschifffahrt“) hinausgelaufen wäre – eine Rückkehr zu den Privilegien der Schiffergilden. Es gab in diesem Zusammenhang auch Bestrebungen (vor allem französische unter De Gaulle), die Zuständigkeit der ZKR in Wirtschaftsfragen auszudehnen, was Konflikte mit der gerade entstehenden EWG heraufbeschworen hätte. Eine grundlegende „große“ Revision der MA in diese Richtung scheiterte an deutschem, aber auch an niederländischem und schweizerischen Widerstand.

Kleine Revision von 1963

Dagegen bereitete die deutsch-französische Annäherung seit dem Freundschaftsvertrag den Boden für eine von Deutschland angestrebte und 1959 in einem Memorandum unterbreitete Revision der diskriminierenden Bestimmungen des Versailler Vertrags.

Die „**kleine Revision**“ (Abkommen vom 20.11.1963) sieht die Anpassung administrativer und institutioneller Bestimmungen vor: Turnusmäßiger Wechsel des Präsidenten und seines Stellvertreters; jedes Mitgliedsland kann bis zu vier Kommissare und bis zu zwei stellvertretende Kommissare entsenden, hat aber nur eine Stimme; Amtsprachen: deutsch, englisch, französisch und niederländisch (in der Praxis deutsch und französisch); der Status der Nichtuferstaaten Großbritannien und USA soll außerhalb der MA einvernehmlich geregelt werden. Beide nahmen ihr Stimmrecht in der ZKR nicht wahr und schieden später aus: die USA 1964, Großbritannien 1994.

Zur Wahrung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung in Rheinschiffahrtssachen sieht die MA **Rheinschiffahrtsgerichte** vor. In Deutschland gibt es nebeneinander ein dreistufiges, beim Bundesgerichtshof endendes oder ein zweistufiges, bei der ZKR auslaufendes Verfahren. In erster Instanz sind die Amtsgerichte als „Schiffahrtsgericht“ und in der Berufungsinstanz die Oberlandesgerichte Köln und Karlsruhe als „Schiffahrtsobergerichte“ zuständig. Bisher hatte die ZKR selbst als Berufungsgericht in Rheinschiffahrtssachen gewirkt. Mit der Kleinen Revision ist hierfür bei der ZKR eine international besetzte Berufungskammer (je ein ordentlicher und ein stellv. Richter aus jedem Vertragsstaat) eingerichtet worden, die als Berufungsgericht gegen Urteile der Rheinschiffahrtsgerichte entscheidet (1994 in letzter Instanz 19 zivilrechtliche und 10 strafrechtliche Urteile). Die Berufungskammer der ZKR übt als letztinstanzliches Berufungsgericht in Rheinschiffahrtssachen eine internationale Gerichtsbarkeit aus. Entscheidungen der Rheinschiffahrtsgerichte sind in jedem Rheinuferstaat vollstreckbar.

Daneben können nach Art. 45 MA Verletzungen der MA vor der ZKR als Beschwerde geltend gemacht werden. Das **Beschwerdeverfahren** hat – im Gegensatz zu dem daneben möglichen Berufungsverfahren – keinen Rechtswegcharakter, sondern ist als freies politisch-diplomatisches Verfahren angelegt. Nur einstimmig angenommene „Entschlüsse“ sind bindend, nicht im Konsens angenommene Entscheidungen über

Beschwerden sind als „Empfehlungen“ nicht bindend.

Die Revision hat die Schweiz – Vertrags-, aber nicht Unterzeichnerstaat der MA – veranlaßt, das gesamte Vertragswerk als verbindlich in die Sammlung der Eidgenössischen Gesetze aufzunehmen.

1978 hat die ZKR mit Frankreich ein Sitzstaatsübereinkommen abgeschlossen, das der ZKR Rechtspersönlichkeit und diplomatische Vorrechte und Befreiungen für die ZKR und das Sekretariat einräumt. Dem Sekretariat gehören der Generalsekretär, sein Stellvertreter, der Chefingenieur, der Kanzler der Berufungskammer (greffier) und weitere Mitarbeiter (insgesamt 15) an.

ZKR und Europäische Union

Holt die fortschreitende europäische Integration die Mannheimer Akte und die ZKR ein?

Die Volkswirtschaften der EU können nur wirksam zu einem gemeinsamen Wirtschaftsraum zusammenfinden, wenn ein reibungslos funktionierendes Verkehrswesen eine Verflechtung der Produktions- und Absatzwege sicherstellt. Art. 3 f i. V. m. Art. 74–84 EWGV fordert eine gemeinsame Verkehrspolitik als engste und umfassendste Form der Zusammenarbeit. Andererseits bleiben die Vorschriften der Mannheimer Akte für einen wichtigen Sektor des Gemeinschaftsverkehrs nach Art. 234 II EWGV, der das Verhältnis des Gemeinschaftsrechts zu den früheren Übereinkünften der Mitgliedstaaten nach dem Grundsatz „pacta sunt servanda“ regelt, als **vorgemeinschaftliches Recht** unangetastet. EU-Mitglieder können auch nicht nach Art. 234 II EWGV zur Kündigung gezwungen werden, da die MA nur einstimmig (also mit dem Nicht-EU-Staat Schweiz) aufgehoben oder geändert werden kann. Der MA liegt weiter der **Grundsatz der Einheit des Rheinregimes** zugrunde, wonach Regelungen auf dem Rhein nur im gemeinsamen Einvernehmen aller in der ZKR vertretenen Staaten zu treffen sind, also nicht durch die EU nur für ihre ZKR-Mitglieder und ohne die Schweiz.

Die Ausarbeitung einer gemeinsamen Verkehrspolitik verzögerte sich. Konflikte ZKR/EU waren vorprogrammiert, wo Rheinschiffahrts-

recht mit Gemeinschaftsrecht kollidierte und nicht durch Gemeinschaftsrecht ersetzt werden konnte, solange der ZKR ein Nicht-EU-Land (die Schweiz) angehört. Ketzer behaupten sogar, die ZKR verdanke ihr Überleben nur der Schweiz.

Zunächst ging es um einen modus vivendi. Die Präsidenten der EWG-Kommission und der ZKR vereinbarten am 06.01.1961 in einem Briefwechsel, auf der Grundlage des Art. 229 EWGV zwischen beiden Kommissionen „eine Verbindung einzurichten“, in deren Rahmen Vertreter der EWG-Kommission an ZKR-Sitzungen (als Beobachter) teilnehmen. Ein weiterer Briefwechsel vom 24.03.1987, diesmal auf der Ebene ZKR-Generalsekretär/stellvertretender Generalsekretär der EG-Kommission, regelt die Modalitäten der Teilnahme an Sitzungen und des Austausch von Dokumenten und Informationen, ohne die Zusammenarbeit substantiell zu erweitern. Im Gegenteil: ZKR-Vertreter wurden nicht auf regelmäßiger Grundlage zu relevanten EG-Treffen eingeladen. Die EG-Kommission saß jetzt gegenüber der ZKR auf hohem Roß. Die Hoffnung auf einen Beitritt der EG zur MA, den das Zeichnungsprotokoll zum 2. Zusatzprotokoll eingeräumt hat, blieb unerfüllt.

Bald kam es zum Konflikt. Die EWG-Mitglieder der ZKR bestritten der EWG die Kompetenz zum Erlass der Rats-Verordnung vom 27.06.1960 über die Beseitigung von Diskriminierungen auf dem Gebiet der Frachten und Beförderungsbedingungen auf dem Rhein und führten sie nicht aus. Ihren Widerstand gaben sie erst 1970 auf, als die EWG-Kommission ein Verstoßverfahren gemäß Art. 169 EWGV androhte.

Brüsseler Liberalisierung-Anstrengungen nehmen sich in erster Line des – zweifelsohne wichtigsten – Rheinmarktes an, obwohl die Gemeinschaft auch heute noch von der Verwirklichung eines liberalen Binnenschiffahrtmarktes in der gesamten EU weit entfernt ist, solange sie das marktwidrige „Tour de Rôle-System“ (Frachtzuteilung wie am Taxistand mit verbindlichem Tarifen) vor allem in den Niederlanden duldet.

Einschneidende Auswirkungen hatte die EU-Verordnung über Freigabe der Kabotage (Transport innerhalb eines Landes) auf allen EU-Bin-

nenwasserstraßen für alle EU-Binnenschiffer ab 01.01.1993, für Deutschland im Hinblick auf die Neuen Bundesländer erst ab 01.01.1995. Bis dahin war Kabotage nur den Schiffen der MA-Staaten auf dem Rhein erlaubt.

Abbau der Überkapazität – Abwrackaktionen

Die europäische Binnenschiffahrt leidet an Überkapazitäten. Obwohl die Rheinflotte die weitaus bedeutendste ist, konnten sich die MA-Staaten nicht auf gemeinsame Abwrackaktion für ihre gesamte Binnenflotte einigen. In vorweggenommener Anwendung des Subsidiaritätsprinzips – die Strukturbereinigung der gesamten Flotte konnte auf der Ebene der ZKR-Staaten nicht erreicht werden – kam die EG zum Zuge. Für die ZKR war die Erkenntnis schmerzhaft, für Maßnahmen zur Strukturbereinigung trotz ihrer Zuständigkeit für Fragen der „Prosperität der Rheinschiffer“ die Brüsseler Instanzen einschalten zu müssen. Denn wer die Mittel hat, schafft an.

Die EG hat seit 1989 Verordnungen über gemeinsame Abwrackaktionen und Vorschriften für die Vernichtung alten Transportraums bei Neuzulassungen („Alt-für-Neu-Regelung“) erlassen. Neuinvestitionen werden nur zugelassen, wenn gleichzeitig alter Transportraum vernichtet oder ein Sonderbeitrag (Pönale) an einen nationalen Abwrackfonds entrichtet wird. Da die MA als vorgemeinschaftliches Recht die EU-Kompetenz für die Rheinschiffahrt beschränkt bzw. ausschließt, wurde eine pragmatische Lösung des Zusammenwirkens ZKR/EU gefunden: Die Verordnungen wurden von der ZKR für die Rheinschiffahrt (und damit auch für das EU-Nichtmitglied Schweiz) übernommen. Das Zusatzprotokoll Nr. 4 läßt vorübergehend (bis 31.12.1999) diese Ausnahme vom Grundsatz der Abgabefreiheit zu, um obligatorische Beiträge an den Abwrackfonds und Beschränkungen bei der Zulassung neuer Schiffe zu erlauben.

Abschotten des Rheins vor den „Ostblockflotten: das 2. Zusatzprotokoll von 1979

Der Bau des Main-Donau-Kanals weckte Befürchtungen vor einem „Eindringen sozialistischer Dumpingflotten in des Rheinstromgebiet“. Vor der ruinösen Konkurrenz sollte die

Rheinschiffahrt geschützt und den „Ostblockflotten“ der Weg zum Rhein über den 1992 fertiggestellten Main-Donau-Kanal versperrt werden. Das 2. Zusatzprotokoll vom 17.10.1979, in Kraft seit 01.01.1985, behält die Kabotage (Verkehr zwischen Rheinhäfen) den „zur Rheinschiffahrt gehörenden Schiffen“ der ZKR- und anderer EU-MS vor. Innerhalb des Rheinstromgebietes darf damit Kabotage ohne Sondergenehmigung nur von den Flotten der ZKR- und EU-Mitgliedsstaaten betrieben werden. Der Rat der EG hat mit Beschluß vom 13.12.1978 dem Zusatzprotokoll Nr. 2 zugestimmt.

Nur auf Grund von bilateralen Binnenschiffahrtsabkommen, zu denen die ZKR zu konsultieren ist, haben Schiffe von Drittstaaten im Rahmen des Wechsel- und des Drittlandverkehrs Zugang zum Rhein. Deutschland hat solche Abkommen mit allen Donauanrainerstaaten (mit Ausnahme Moldawiens) und mit Polen abgeschlossen; sie eröffnen ihnen auf der Grundlage der hälftigen Frachtaufteilung und „auskömmlicher“ Frachttarife den Zugang zu allen deutschen Binnenwasserstraßen. Nur wenige Donau-Schiffsführer besitzen aber das Rheinschifferpatent und ihre Schiffe das Rhein-Schiffsatte. Begründet wird die Notwendigkeit zusätzlicher Patente mit dem hohen Sicherheitsstandard der Rheinschiffahrt, doch dürften Befürchtungen vor der osteuropäischen Konkurrenz auch mitspielen.

Gleichzeitig änderte das 2. Zusatzprotokoll und das dazugehörige Zeichnungsprotokoll den Art. 2 Abs. 3 MA, um den den Transport von Waren und Personen auf dem Rhein den Schiffen aller EG-Mitgliedstaaten zu erlauben und sie den Schiffen der MA-Staaten gleichzustellen.

Der liberale Geist der Mannheimer Akte findet sich im 2. Zusatzabkommen nicht wieder. Es trat in Kraft, als sich der politische und wirtschaftliche Wandel in Mittel- und Osteuropa schon abzeichnete und die „Gefahr des Eindringens der Ostblock-Dumpingflotten in das Rheinstromgebiet“ gebannt war. Es ist das Vermächtnis der Mannheimer Akte, daß die Flüsse verbinden. Das 2. Zusatzprotokoll richtet dagegen neue Hürde bei der Heranführung Mitteleuropas an die Europäische Union auf und ist nicht mehr zeitgemäß

Zukunft der ZKR

Die Mannheimer Akte lehrt, daß die Schiffer ihrer Zeit vorausgedacht haben. „Prosperität“, durch Liberalisierung war damals die Devise. Es bleibt für die Zukunft einer gesamt-europäischen Binnenschiffahrt „in Prosperität“ zu hoffen, daß dem althergebrachten liberalen Regime der Mannheimer Akte wieder Geltung verschafft wird.

Die Arbeit der ZKR hat für die europäischen Wasserstraßen Vorbild- und Leitfunktion. Ihre Zukunft wird auch von einem engen Zusammenwirken mit der Wirtschaftskommission der vereinten Nationen für Europa ECE abhängen, in der Ost und West vor allem in Fragen der Verkehrsstandards zusammenwirken, um die Teilung des Kontinents endgültig zu überwinden. Die Donaukommission in Budapest bleibt Partner für die Harmonisierung der beiden Flußregime, wozu Bestrebungen zu einer Revision der Belgrader Donaukonvention von 1948 Anlaß geben. Eine engere Einbindung des Rheinstromgebietes in das gesamteuropäische Wasserstraßensystem darf freilich nicht zu einer Verwässerung der hohen Sicherheits- und nautisch-technischen Standards der ZKR führen.

Vorrangig sollte das Zusammenspiel ZKR/Europäische Kommission im Lichte des Maastrichter Imperativs der Subsidiarität optimiert werden. Im geeinten Europa müssen Entscheidungen dort gefällt werden, wo sie am besten zu treffen sind. Und das ist gewiß nicht immer Brüssel. Wenn sich Europa entschlossen neuen Perspektiven der europäischen Einigung zuwendet, darf das historisch Gewachsene und Altbewährte nicht über Bord geworfen werden. Straßburg sollte auch noch zum 200. Geburtstag der ZKR in Grundsatzfragen der Binnenschiffahrt in Europa mitreden.

Anmerkung der Redaktion:

VLR Rittmüller ist Schiffsreferent in der Wirtschaftsabteilung des Auswärtigen Amtes und Rheinkommissar. Obiger Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Verfassers wieder.

Literatur

KRAUS, H. und SCHEUNER, U., Rechtsfragen der Rheinschiffahrt. Schriften des Instituts für ausländisches und internationales Wirtschaftsrecht, Bd. 6, Frankfurt am Main 1956