

## Projektskizze: Binnenschifffahrt

### **A. Projektbeschreibung**

Die Integration der europäischen Binnenschifffahrt vollzog sich vor allem an den beiden größten grenzüberschreitenden Strömen Europas, dem Rhein und der Donau. Das Teilprojekt analysiert die Integration in der Binnenschifffahrt in beiden Epochen am Beispiel der Rheinschifffahrt.

#### *(1) Wege und Formen der Integration vor 1914*

Im 19. Jahrhundert spielte die kooperative Form politischer Integration in der transnationalen Rheinschifffahrt eine herausragende Rolle. Sie vollzog sich vor dem Ersten Weltkrieg in drei verschiedenen organisatorischen Rahmen. Der erste waren bilaterale, intergouvernementale Abkommen über die Nutzung von einzelnen Schifffahrtswegen, der zweite war eine Reihe von internationalen, intergouvernementalen Konferenzen zur Binnenschifffahrt, der dritte Rahmen war die als internationale Organisation errichtete Zentralkommission für die Rheinschifffahrt.

Bilaterale, intergouvernementale Abkommen über die freie Rheinschifffahrt markierten den Anfang der Integrationsbestrebungen in diesem Verkehrssektor. Auslöser war u. a. die bahnbrechende Veränderung der Antriebstechnik durch die Dampfkraft, die sich ab den späten 1820er Jahren durchzusetzen begann. Daher wurden die Verhandlungen zunächst von technischen und betrieblichen Standardisierungen bestimmt.

Zwischen 1886 und 1914 fanden insgesamt elf internationale, intergouvernementale Konferenzen in verschiedenen europäischen Städten und einmal in den USA statt, auf denen kontinuierlich über die Internationalisierung der Binnenschifffahrt mit all ihren Auswirkungen diskutiert wurde. Die Debatten drehten sich einerseits um technische Probleme, insbesondere die Größen und Kapazitäten der Schiffe, aber auch um die technischen Bedingungen der Schifffahrtswege, z. B. die Mindestbreite und -tiefe der Fahrrinnen oder den Ausbau von Schleusen- und Brückenbauwerken (technische Standardisierung). Ebenso wurden Probleme betrieblicher und tarifärer Standardisierungen thematisiert (Tarife, Frachtraten, Zölle, Zollgrenzen, Hafenausbau). Beteiligt waren neben den Fachleuten, wie Ingenieuren und Delegierten der Ministerien für Transport und Finanzen, auch Politiker, Diplomaten und Vertreter der regionalen Handelskammern.

Die ersten internationalen Organisationen im Infrastruktursektor wurden angesichts der offensichtlichen Notwendigkeit von geregelterm Handel und Verkehr auf den europäischen Flüssen für die Binnenschifffahrt gegründet. Der Artikel 109 der Wiener Kongressakte von 1815 verlangte von den Unterzeichnerstaaten, dass die Schifffahrt auf allen grenzüberschreitenden Flüssen vollständig frei sein sollte. Hieraus entstand zunächst 1831 die Mainzer Rheinschifffahrtsakte und 1856 auf dem Pariser Kongress die Europäische Donaukommission. Die Zentralkommission für die Rheinschifffahrt ist die älteste internationale Organisation im Bereich der Infrastrukturen. Die erste Sitzung der neu errichteten „Central-Commission für die Rheinschifffahrt“ fand am 15. August 1816 in Mainz statt. Die angestrebte Rheinschifffahrtsakte kam allerdings nicht zustande, weil zwischen den Niederlanden und den übrigen Staaten eine Meinungsverschiedenheit hinsichtlich des Status der Mündungsarme entstand. Erst Verhandlungen zwischen Preußen und den Niederlanden führten 1829 zu einer zweiseitigen Übereinkunft, die dann 1831 mit der Mainzer Rheinschifffahrtsakte zwischen Baden, Bayern, Frankreich, Hessen, Nassau, den Niederlanden und Preußen multilateralisiert wurde.

Die Zentralkommission für die Rheinschifffahrt wurde nun durch je einen Vertreter der Vertragsstaaten konstituiert und entschied mit einfacher Mehrheit. Die Beschlüsse waren jedoch nur für die Staaten bindend, die in der Abstimmung dafür votiert hatten; die Souveränität der beteiligten Regierungen wurde daher nicht eingeschränkt. Kodifiziert wurde allerdings etwas, was in der Diplomatie dieser Zeit keineswegs selbstverständlich war, nämlich die rechtliche

Gleichstellung der Mitgliedstaaten. Die Kommission trat mindestens einmal jährlich zusammen. Für die Tagesgeschäfte war ein Oberaufseher zuständig, der von den Vertragspartnern mit qualifizierter Mehrheit gewählt wurde. 1868 wurde die Mannheimer Akte unterzeichnet, die den Schiffsverkehr zwischen Basel und der Mündung regelte und überwachte. Die Regelungen umfassten sowohl rechtliche wie auch technische Standardisierungen: Zum einen wurde allen Schiffen aus den Ländern der Vertragspartner der ungehinderte Verkehr und eine freie Frachtpreisbildung auf dem Rhein und seinen Nebenflüssen garantiert, zum anderen wurden Schiffe und Fahrwege standardisiert. Die institutionellen Regelungen der Mainzer Akte wurden aufrechterhalten, der Oberinspektor für die Rheinschifffahrt allerdings abgeschafft, seine Aufgaben wurden nun von den Anrainerstaaten in jeweils ihrem Flussabschnitt wahrgenommen.

Nicht-kooperative Formen der Integration der Rheinschifffahrt über die Politik spielten nur eine untergeordnete Rolle und sind für das Teilprojekt als repräsentatives Fallbeispiel nicht relevant.

Nicht-kooperative Formen der Integration über die Wirtschaft spielten vor 1914 im Rahmen der transnationalen Rheinschifffahrt ebenso keine bedeutende Rolle. Gewiss gab es private Anbieter von Transportdiensten auf dem Rhein, die untereinander im Wettbewerb standen. Standardisierungen fanden aber über diesen Integrationsweg nach gegenwärtigem Kenntnisstand nicht statt.

Kooperative Formen der Standardisierung über die Wirtschaft lassen sich auch nur ansatzweise nachweisen. Eine wichtige Rolle spielten hier die in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts entstehenden regionalen Handelskammern. Diese waren Institutionen öffentlichen Rechts mit Zwangsmitgliedschaft, die von der regionalen Privatwirtschaft getragen wurden. Sie wirkten über Petitionen und schriftliche Stellungnahmen auf die Entscheidungen der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt ein. Dies führte im Bereich der Rheinschifffahrt zu tarifären (Preisabsprachen) und technischen Standardisierungen (Festlegung der Tiefe der Fahrrinne und der Schiffsbreite).

## *(2) Wege und Formen der Integration nach 1945*

Kooperative Formen der politischen Integration der Binnenschifffahrt dominierten auch die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg. Die Kooperation und Integration fand in verschiedenen Foren statt. Zunächst gab es wie schon im 19. Jahrhundert eine Vielzahl von bilateralen, intergouvernementalen Abkommen zwischen europäischen Staaten. Wichtig im Kontext der Rheinschifffahrt war das zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich 1956 im Kontext der Saarfrage geschlossene Abkommen zur Kanalisierung der Mosel. Auch die Frage der Kanalisierung des Oberrheins zwischen Basel und Offenburg, die zwischen der Bundesrepublik und Frankreich lange umstritten war, ist hier zu nennen.

Ein anderer Rahmen für multilaterale intergouvernementale Verhandlungen im Bereich der Binnenschifffahrt wurde die 1947 eingerichtete Europäische Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen (UN-ECE), die einen Binnenschifffahrtsausschuss hatte. Parallel hierzu wurde auch im Rahmen des Europarates ab 1949 über Verkehrsfragen diskutiert, zunächst über eine supranationale Europäische Verkehrsgemeinschaft (Bonafous-Plan, Mai 1951), dann über eine intergouvernementale Organisation (van de Kieft-Pläne, 1951/52). Aus diesen Debatten entstand im Juni 1953 die europäische Verkehrsministerkonferenz, die intergouvernemental organisiert war und ab 1966 mit einem eigenständigen Sekretariat verstetigt und institutionalisiert wurde. Diese Gremien und Institutionen beschäftigten sich im Rahmen des gesamten europäischen Verkehrs auch mit der Binnenschifffahrt. Auch die Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft erhob ab 1958 Anspruch auf die tarifäre und rechtliche Standardisierung in der Binnenschifffahrt.

Von besonderer Bedeutung für die Integration des europäischen Binnenschiffsverkehrs war auch nach 1945 die intergouvernemental organisierte Zentralkommission für die Rheinschifffahrt. Sie beruhte weiterhin auf der Mannheimer Akte vom 17. Oktober 1868, die allerdings durch den

Vertrag von Versailles sowie durch den Beitritt Belgiens am 21. Januar 1921 erheblich verändert wurde. In der Rheinschiffahrtskommission nun mit Sitz in Straßburg waren neben den Anrainerstaaten des Rheines auch die Schweiz (Mitgliedstatus umstritten) sowie Großbritannien und die Vereinigten Staaten vertreten. Am 4. Oktober 1963 wurde zwischen Belgien, der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, den Niederlanden und der Schweiz ein „Übereinkommen zur Revision einiger Bestimmungen der revidierten Rheinschiffahrtsakte von 1868 und ihrer späteren Änderungen“ unterzeichnet. Die Änderungen waren insbesondere durch den stark gestiegenen Verkehr auf dem Rhein notwendig, der durch die natürliche Fahrrinne nicht mehr bewältigt werden konnte und daher den künstlichen Ausbau des Wasserweges erforderte. Die Rechtsverbindlichkeit der revidierten Mannheimer Akte wurde auch weiterhin durch den Artikel 234, Absatz 1 des EWG-Vertrages ausdrücklich bestätigt. Weiterhin war die Kernaussage der Rheinschiffahrtsakte, dass jedes Schiff aus den Unterzeichnerstaaten den gesamten Stromlauf ungehindert nutzen kann und von den Mitgliedstaaten so behandelt wird, wie die eigenen Rheinschiffe und deren Ladungen. Hiervon unberührt blieb bis 1994 nur der Kabotagevorbehalt im Bereich der Tankschiffahrt. Neu geregelt wurde allerdings die Erhebung von Wegekosten, die durch die unmittelbare Instandsetzung des Flusses als Wasserstraße entstehen. Jedes Mitgliedsland entsandte vier Kommissare sowie zwei Stellvertreter nach Straßburg, die einstimmig Beschlüsse fassten. Es handelte sich also um eine intergouvernementale Organisation, zu deren Aufgaben auch die Gewährleistung der Verkehrssicherheit durch die Erarbeitung von gemeinsamen Sicherheitsstandards für Schiffe und Verkehrswege gehörte. Es ging also um rechtliche, tarifäre und betriebliche Standardisierung.

Nicht-kooperative Wege und Formen der Integration der Binnenschiffahrt spielten nur eine nachgeordnete Rolle und sind für das Teilprojekt als repräsentative Fallbeispiele nicht relevant.

Kooperative Formen der Standardisierung über die Wirtschaft hingegen lassen sich nun (im Gegensatz zum 19. Jahrhundert) finden: Ausschließlich mit der europäischen Binnenschiffahrt befasst waren zwei Organisationen, die nicht-gouvernemental-privatrechtlich organisiert waren: 1.) die Internationale Binnenschiffahrtsunion (IBU), die sich aus den Dachverbänden der Binnenschiffahrtsverbände in Belgien, der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, den Niederlanden und der Schweiz zusammensetzte. Die IBU wurde 1952 gegründet mit dem Ziel, die Interessen der Transportwirtschaft im Bereich des Schiffsverkehrs auf den Binnenwasserstraßen Europas gegenüber den internationalen Organisationen zu vertreten. Ähnlich strukturiert war die 2.) Internationale Vereinigung des Rheinschiffahrtsregisters, der Versicherungsgesellschaften der Rheinanliegerstaaten, Rheinreedereien sowie Schiffahrtstechniker aus diesen Ländern angehörten. Ihre Aufgabe war die periodische Herausgabe eines Registers der gemäß Artikel 22 der Mannheimer Rheinschiffahrtsakte zum Verkehr auf dem Rhein zugelassenen Schiffe.

### *(3) Arbeitshypothesen und Fallbeispiele im Überblick*

Als Arbeitshypothese lässt sich für die Integration im Bereich der Rheinschiffahrt festhalten, dass die Standardisierung sich im 19. Jahrhundert fast ausschließlich über kooperative Integrationsformen über die Politik vollzog. Nicht zufällig ist die Zentralkommission für die Rheinschiffahrt die älteste internationale Organisation überhaupt. Infrastrukturelle Standardisierungen über die Wirtschaft spielten im 19. Jahrhundert dagegen offenbar eine marginale Rolle, möglicherweise gerade weil die Regierungen sich so stark in diesem Sektor engagierten.

Die Dominanz politisch-kooperativer Integrationsformen setzte sich auch nach dem Zweiten Weltkrieg fort, wobei verschiedene internationale Organisationen miteinander in Konkurrenz traten, vor allem die Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und die Zentralkommission für die Rheinschiffahrt. Parallel hierzu engagierten sich nun auch nicht-gouvernementale, private Organisationen insbesondere in der Standardisierung des Rheinverkehrs.

Im Projekt soll vor allem die Frage untersucht werden, warum nicht-kooperative Integrationsformen (in Wirtschaft und Politik) in der Rheinschifffahrt eine so geringe Rolle spielten und warum die kooperativen Formen der Integration vor allem im Sektor der Politik so stark dominierten.

<b>Standardisierungswege und –formen in der Binnenschifffahrt</b>		
	<i>Vor 1914</i>	<i>Nach 1945</i>
<b><i>Über Wirtschaft</i></b>		
Nicht-kooperativ		
Kooperativ	– Rechtliche und tarifäre Standardisierung (Einfluss der entstehenden regionalen Handelskammern auf die Entscheidungen der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt)	– Betriebliche, rechtliche und technische Standardisierung (IBU; Internationale Vereinigung des Rheinschifffahrtsregisters)
<b><i>Über Politik</i></b>		
Nicht-kooperativ		
Kooperativ	– Rechtliche, betriebliche, technische, tarifäre Standardisierung (Zentralkommission für die Rheinschifffahrt, Internationale Binnenschifffahrtskonferenzen; bilaterale intergouvernementale Verträge über die Rheinschifffahrt)	– Rechtliche, betriebliche, technische, tarifäre Standardisierung (Zentralkommission für die Rheinschifffahrt; ECMT; EWG; bilaterale intergouvernementale Verträge über die Rheinschifffahrt)