

Um die Freiheit der Rheinschiffahrt

Von Dr. Dr. W. Böttger

Aus Anlaß des Wiedereintritts Deutschlands in die Internationale Zentralkommission für die Rheinschiffahrt hat Ministerialdirektor Dr. Seiermann vom Bundesverkehrsministerium auf der diesjährigen Tagung der Zentralkommission, die vom 11. bis 13. 7. in Straßburg stattfand, erklärt, daß sich Deutschland heute wie vor 130 Jahren zu dem Grundsatz der Freiheit der Rheinschiffahrt bekennt und nichts sehnlicher wünscht, als daß recht bald auch in den noch offenen Fragen der Auslegung und Handhabung der gegenwärtigen Vertragswerke eine *communis opinio* aller Mitgliederstaaten der Kommission herbeigeführt werden möge, damit auf dem festen Grund bewährter Prinzipien eine Harmonie der Ordnung auf möglichst allen Gebieten der europäischen Schiffahrt herbeigeführt wird, die den Erfordernissen der Gegenwart gemäß und dem Gedächtnis der Väter des europäischen Ordnungswerkes der Zentralkommission würdig ist. S. hat aber auch darauf hingewiesen, daß das Deutschland, das nunmehr in die Zentralkommission zurückgekehrt ist, nicht mehr das Deutschland von 1936 ist, das 14 Jahre der Kommission ferngeblieben ist, nachdem es durch die Proklamation vom 14. November 1936 den Signatarstaaten erklärt hatte, die im Versailler Vertrag enthaltenen Bestimmungen über die auf deutschem Gebiet befindlichen Wasserstraßen und die auf diesen Bestimmungen beruhende internationale Stromakte nicht mehr als für sich verbindlich anzuerkennen.¹⁾ S. hat ferner darauf aufmerksam gemacht, daß die deutsche Rheinflotte hinsichtlich ihrer altersmäßigen Gliederung und ihrer technischen Entwicklung hinter den Flotten aller übrigen Rheinuferstaaten weit zurückliegt, ganz zu schweigen von dem tonnagemäßigen Rückstand. Zudem könnten die Fragen der Rheinschiffahrt in Deutschland nur im Rahmen seiner gesamten Verkehrspolitik geprüft und entschieden werden. Deutschland sei sich aber seiner europäischen Verpflichtungen bewußt und hoffe, dafür Verständnis zu finden, was ihm auf dem Gebiete der Internationalisierung und der Liberalisierung des Verkehrs zumutbar ist.

Dieses offene Bekenntnis dürfte sehr wohl als Bereitschaft zur Beilegung von Konflikten in der Frage der Freiheit der Rheinschiffahrt zu werten sein, deren Auslegung Meinungsverschiedenheiten hervorgerufen hat, einmal bei Schweizer Schiffahrtskreisen gegen die sog. Partikulier-Verordnung der holländischen Regierung vom 28. März 1950 (Stop in Lobith) und zum anderen auf holländischer Seite, die sich gegen die Monopolisierung des innerdeutschen Rheinverkehrs für die deutsche Flotte (Kleine Kabotage) wendet.

Es sollte dabei nicht übersehen werden, daß die vorwärtsdrängende Kraft der gegenwärtigen wirtschaftlichen und politischen Zielsetzungen eine baldige Ordnung heischt. Das gilt unvoreingenommen für die geäußerten Rechtsauffassungen hüben und drüben. Sicherlich könnte man zu der Ansicht neigen, daß die Flut der Veröffentlichungen von deutscher und ausländischer Seite in letzter Zeit zum Thema Rheinschiffahrtswfreiheit dem doch allseits erstrebten Gemeinschaftsverständnis nicht recht entgegenkommt und daß es vielleicht besser wäre, diese Fragen leidenschaftslos am „runden Tisch“ zu klären. Jedenfalls mühen sich die Schiffahrtskreise seit längerem, durch offene Aussprache zu einer trag-

¹⁾ Deutschland kündigte den sog. *modus vivendi* vom 4. Mai 1936, den es unterzeichnet hatte.

²⁾ Böttger, „De Beneden-Rijn en Nederland“. Verkeer en vervoer 1949, S. 111.

baren Lösung zu kommen. Auch Verfasser hat schon vor längerer Zeit diesem Verständigungswillen Ausdruck gegeben.²⁾ Zudem ist bemerkenswert, daß die Zentralkommission für die Rheinschiffahrt auf ihrer Straßburger Sitzung am 25. Oktober 1950 die schweizerischen und die niederländischen Beschwerden als berechtigt anerkannt hat und die von den einzelnen Staaten eingeführten Maßnahmen als nicht mit den Grundsätzen der Mannheimer Akte, wie sie bis zum zweiten Weltkrieg gehandhabt wurden, übereinstimmend bezeichnet. Es ist aber nicht festgestellt worden, daß sie mit der Mannheimer Akte selbst in Widerspruch (!) stehen. Daher konnten die in der Zentralkommission vertretenen Regierungen einschließlich der deutschen Bundesregierung einmütig zustimmen.

Der wichtigste Angelpunkt, um den sich die Erörterungen drehen, ist der innerdeutsche Rheinverkehr. Ist dieser der deutschen Flagge vorbehalten, wenn nicht Sondervereinbarungen zwischen der Bundesrepublik und den einzelnen Rheinuferstaaten abgeschlossen sind? Letzteres ist zwischen den Niederlanden und der deutschen Bundesrepublik anläßlich des Abschlusses von Handelsvereinbarungen Anfang 1950 hinsichtlich einer vorerst noch begrenzten Zulassung holländischer Binnenschiffe zum innerdeutschen Verkehr geschehen.

Es ist verständlich, daß die kürzlich erschienene Schrift des Heidelberger Privatdozenten B ä r m a n n³⁾ unter diesen Aspekten ganz besondere Aufmerksamkeit beanspruchen darf, um so mehr, als von schweizerischer Seite der Vorwurf erhoben wird, daß der Grundsatz der Freiheit hier durch juristische Konstruktion und Auslegungsmethode verwässert wird.⁴⁾ B. stützt seine Darlegungen auf ein umfangreiches Quellenmaterial. Er zieht nicht nur das allgemeine Völkerrecht heran, sondern insbesondere auch zahlreiche in einzelnen Stromgebieten des In- und Auslandes getroffene Vereinbarungen. Er will damit juristisch beweisen, daß in den Handels- und Schiffahrtsverträgen die Einräumung der Kabotage keinesfalls eine Selbstverständlichkeit ist. Nur das Recht, in die Flüsse, Kanäle und Häfen einzufahren, gewähren sich die Vertragsstaaten gegenseitig. Mangels besonderer Zugeständnisse erstreckte sich die Internationalisierung nicht auf den nationalen Binnenverkehr, der hinsichtlich der Territorialitätszugehörigkeit sich auf der national bleibenden Strecke abwickelt. Die Freiheit der Schiffahrt bedeute aber nicht zugleich auch die Freiheit des Handels. Die Schiffahrt könne zwar nicht aus Gründen des Handels untersagt werden, nicht aber sei gesagt, daß die Schiffahrtsfreiheit die Freiheit des Handels und des Frachtenmarktes auf dem ganzen Rhein, damit also auch die Kabotage einschließe. Das bedeutet mithin, daß die Schiffahrt durch wirtschafts- und devisenpolitische Maßnahmen der Uferstaaten eingeschränkt werden darf. B. führt dann einige Wirtschaftsverträge an, in denen derartige Vorbehalte aufgenommen sind.

Die Gegenseite verneint die Ansicht Bärmanns. Sie will den Gedanken der freien Schiffahrt nicht nur für den Transitverkehr durch ein fremdes Land, sondern in umfassender Weise auch den Handel einschließend aufgefaßt wissen. Demgemäß hebt M ü l l e r⁵⁾ besonders hervor, daß die den Rheinverkehr ordnenden Schiffahrtsakten von 1831 und 1868 den Vorbehalt der Kabotage nicht gekannt hätten und dem Landesrecht bezüglich des innerstaatlichen Verkehrs keine Vorrangstellung einzuräumen sei. Auch sei es keineswegs richtig, wie behauptet würde, daß der Kabotagevorbehalt stillschweigend in jedem Schiffahrtsvertrag enthalten sei und er deshalb keinesfalls als völkerrechtliches Prinzip anzusprechen sei. Bei der Auslegung solcher völkerrechtlicher Verträge kommt es nicht auf den Willen einzelner Redaktoren des Vertragstextes oder Interessen-

²⁾ „Die Freiheit der europäischen Binnenschiffahrt.“ Herausgegeben vom Generalsekretariat der Deutschen Europa-Akademie, UNA-Europäische Verlagsgesellschaft Mannheim, 1950.

⁴⁾ M ü l l e r, „Die Freiheit der Rheinschiffahrt“. In Zeitschrift Strom und See, Basel 1950, S. 134

⁵⁾ a. a. O.

ten an, sondern die Auslegung an Hand des Vertragstextes selbst ist maßgebend. Der Wille der vertragschließenden Parteien ergäbe sich überhaupt nicht immer mit Gewißheit aus den Vorarbeiten, weil der Vertragsabschluß in verschiedenen Etappen verlaufe. M. will den Begriff der Freiheit der Rheinschiffahrt an Hand der geltenden Bestimmungen der Mannheimer Akte des Jahres 1868 und der nachfolgenden Übereinkommen auslegen. Die historische Auslegungsmethode will er, gestützt auf die vor 1868 geltenden Abkommen, vergleichend heranziehen.

Die Präambel der revidierten Rheinschiffahrtsakte vom 17. Oktober 1868 sagt, daß die Akte auf die gegenwärtigen und nicht auf frühere Verhältnisse abgestellt ist. Es wird weiterhin darin angeführt, daß sie den gedachten Vertrag „unter Aufrechterhaltung des Prinzips der Freiheit der Rheinschiffahrt in bezug auf den Handel einer Revision unterziehen will. Daraus wird gefolgert, daß in Hinsicht auf den Begriff der Wirtschaftsfreiheit nach diesem Zitat Schiffahrt und Handel eine unteilbare Einheit bilden sollen. Besonders v. E y s i n g a unterstellt in einem offenen Brief an den Präsidenten der Rotterdamer Handelskammer, Dr. K. P. van der Mandele, vom 29. September 1950⁶⁾ die unzertrennliche Einheit dieser Begriffe.

Im übrigen wird diese Ansicht noch erhärtet durch Bezug auf den Artikel 4 der Mannheimer Akte, der die vertragschließenden Staaten verpflichtet, die zur Rheinschiffahrt gehörigen Schiffe und deren Ladungen in jeder Hinsicht ebenso zu behandeln wie die eigenen Rheinschiffe und deren Ladungen. M ü l l e r⁷⁾ meint, der Wortlaut dieser Bestimmung sei eindeutig und klar und jede Auslegung ausgeschlossen. Eine weitere Einschränkung der Freiheit im Sinne eines Kabotagevorbehaltes könne daraus nicht entnommen werden. Eine solche Ausnahme vom Grundsatz der Freiheit müsse zudem a u s d r ü c k l i c h in der Akte selber verankert sein.

Demgegenüber ist B ä r m a n n der Auffassung, daß eine paritätische Behandlung nur für die Schiffahrt, nicht aber auch für den Handel eingeräumt werden kann. Es mag hier eine kurze Erläuterung des Kabotagebegriffs eingeschaltet werden. Nur zur besseren Klarstellung des Begriffs, nicht zur vergleichenden Beweisführung, soll auf das Seerecht Bezug genommen werden. Volkswirtschaftlich bildet hier die Küstenfrachtfahrt, d. h. die Beförderung der Güter von einem Hafen nach einem anderen Hafen durch geographische Küstenmeergebiete einen Teil des B i n n e n h a n d e l s. Die Küstenfrachtfahrt kann monopolartig der eigenen Flotte vorbehalten werden oder sie ist der fremden Küstenfrachtfahrt freigegeben. Deutschland hatte ein vermittelndes System. Nach § 1 des Gesetzes betreffend die Küstenfrachtfahrt vom 22. Mai 1881 steht die Güterbeförderung zwischen deutschen Seehäfen grundsätzlich nur deutschen Schiffen zu. Doch konnte dieser Grundsatz nach § 2 des Gesetzes durch Staatsvertrag oder kaiserliche Verordnung zugunsten anderer Staaten durchbrochen werden. Damit ist zum Ausdruck gebracht, daß die Kabotage keine Angelegenheit des Seevölkerrechts sein sollte, das die Herrschaftsbereiche hinsichtlich der obrigkeitlichen Gewalt über die Seeschiffahrt gegeneinander abgrenzt.^{8), 9)}

Eine solch klare Rechtsstellung der Kabotage weist das Binnenschiffahrtsrecht nicht auf. Bei der Binnenschiffahrt aber müßte die Kabotage v ö l k e r r e c h t l i c h geordnet sein, da hier die Territorialhoheit durch Staatsvertrag eingeschränkt ist, während die Territorialeinheit an Küstenstaaten die Freiheit des Meeres einschränkt, ohne dabei auf Staatsverträge Bezug zu nehmen.

Wenn man sich der Aufgabe unterziehen will, die geltende Rechtsauffassung an Hand der Rechtsentwicklung festzustellen, so muß man von dem Obersatz

⁶⁾ Strom und See, Basel 1950, S. 156.

⁷⁾ a. a. O., S. 135.

⁸⁾ E h r e n b e r g, Handbuch des gesamten Handelsrechts, 7. Band, II. Abt., Leipzig 1923, S. 407.

⁹⁾ Die im Versailler Friedensvertrag verankerte Meistbegünstigung der früheren Feindstaaten in der Küstenschiffahrt (Art. 271) ist mit dem 10. Januar 1925 abgelaufen (Art. 280).

ausgehen, daß die bei der Kabotage ausgeübten Leistungen als Import- und Devisengeschäfte anzusprechen sind. Das müßte im Handelsvertrag geregelt werden. Hier ist die Frage zu stellen, ob die Mannheimer Akte von 1868 solche handelspolitischen Fragen zu ordnen hat. Historisch hat sich die Schifffahrtsfreiheit doch so entwickelt, daß ihre Proklamierung zwar nicht eine Erfindung des Wiener Kongresses gewesen ist. Davon war schon vorher die Rede. So im Westfälischen Frieden, in kaiserlichen Wahlkapitulationen, in dem französischen Dekret des conseil exécutif provisoire von 1792 und im deutsch-französischen Octroivertrag von 1804. Diese Schifffahrtsfreiheit ging aber nur die Uferstaaten an. Erst nach dem Abgang Napoleons suchte man auch die Nicht-Uferstaaten in die freie Schifffahrt auf internationalen Strömen einzubeziehen. Demgemäß ist auf dem Rhein das Völkerrecht der internationalen Ströme anzuwenden. Dazu treten als „konventionelles“ Stromrecht die völkerrechtlichen Vereinbarungen, die für den Rhein im besonderen getroffen worden sind. Die Grundlagen dieses Völkerrechtes für den Rhein finden sich im Pariser Frieden von 1814 und in der Akte des Wiener Kongresses von 1815 mit ihrem Anhang XVI. In Ausführung der Verpflichtungen der Rheinuferstaaten wurde nach längeren Verhandlungen die Rheinschifffahrtsakte von 1831 vereinbart, die durch das Mannheimer Abkommen von 1868 „revidiert“ wurde.¹⁰⁾ Das Stromrecht des Wiener Kongresses wurde so zum Weltrecht. Die Artikel 109 bis 116 des Wiener Kongresses vom 9. Juni 1815 sind Ausgangspunkt für das Schifffahrtsrecht. Sie stellen zwar allgemein anerkannte Regeln des Völkerrechtes dar, waren aber lediglich Empfehlungen an die Signatarmächte, in ihrer Eigenschaft als Anliegerstaaten unter sich Verträge über die Gestaltung der Schifffahrtsfreiheit auf Strömen abzuschließen (Konventionelle Schifffahrtsfreiheit). Was diese eingeräumte Schifffahrtsfreiheit im einzelnen in sich schließen sollte, darüber eben gehen die Meinungen auseinander.¹¹⁾ Dieser Meinungsstreit ist besonders stark aufgeklafft, seitdem die Verschiebung des Gleichgewichts der verschiedenen Rheinflotten eine ganz neue Verkehrsaufteilung brachte.

Die formale Verbriefung des Stromrechtes des Wiener Kongresses fand im Versailler Frieden und in der Völkerbundssatzung statt. Somit blieb auch das Abkommen von 1868, soweit es nicht durch den Versailler Vertrag abgeändert wurde, gültig.

Das Abkommen von Barcelona ist in Ausführung des Friedensvertrages (Art. 338) und des Völkerbundvertrages (Art. 23e) im Jahre 1921 geschlossen worden. Es hat wegen Nicht-Ratifizierung einzelner Staaten keine allgemeine Gültigkeit erlangt. Deutschland hat dieses Abkommen nicht mitunterzeichnet. Seine Stellungnahme sollte nach dem Versailler Vertrag keine Rolle spielen. Es war zum Beitritt verpflichtet. Das Abkommen ist somit nicht allgemein verbindlich geworden. Es könnte lediglich für die *Auslegung* der Mannheimer Akte herangezogen werden. Immerhin enthält Art. 5 dieses Abkommens den Kabotagevorbehalt. Nach gegnerischer Meinung kann dies jedoch für den Rheinverkehr nicht gelten, weil einerseits die Bestimmungen des Versailler Vertrages dem Abkommen vorgehen, der Vorbehalt also nur für Stromgebiete zulässig ist, die nicht dem Versailler Vertrag unterstehen. Andererseits gelte für die Rheinschifffahrt der Vorbehalt des Statuts von Barcelona nicht; denn gerade im Hinblick auf die Mannheimer Akte sei, wie aus den Arbeiten der Konferenz hervorgehe, in Art. 5 der Kabotagevorbehalt aufgehoben worden.¹²⁾

Beachtlich sind auch die Ausführungen *Gönnenweins*¹³⁾, daß die Barcelona-Konferenz sich vor allem die Verwirklichung der Freiheit des Durch-

¹⁰⁾ Ruck, Die Freiheit der Rheinschifffahrt, Schifffahrtsjahrbuch 1925, S. 721.

¹¹⁾ Vgl. hierzu besonders Holtz, Freiheit der Binnenschifffahrt, Zeitschrift für Binnenschifffahrt 1950, S. 167.

¹²⁾ Müller, Die Freiheit der Rheinschifffahrt, Strom und See 1950, S. 152.

¹³⁾ Die Freiheit der Flußschifffahrt, S. 40.

gangsverkehrs zum Ziele gesetzt hatte und, wenn das Statut das internationale Interesse an einem Flußverkehr in seine Begriffsbestimmungen aufnahm, der rein örtliche Verkehr zwischen Häfen eines und desselben Staates füglich außer Betracht bleiben konnte.

Es ist zu befürchten, daß ein gewisser Schwebezustand hinsichtlich der beiderseitigen Rechtsauffassungen vorerst noch weiterbestehen wird. Das ist nicht gut. Nur am Rande soll hier darauf hingewiesen werden, daß die zwischenstaatliche Ordnung des Zivilrechtes der Binnenschifffahrt von ebenso großer Bedeutung ist wie die des öffentlichen Rechts. Deutschland ist das einzige Land, in dem das Recht der Binnenschifffahrt ausgiebig kodifiziert ist. Es möge die Anregung erlaubt sein, das Binnenschifffahrtsvölkerrecht anknüpfend an bewährte Traditionen fortzubilden. Das dürfte nicht unüberwindlich schwierig sein, wenn erst die durch den Krieg verursachten Schäden mitsamt ihren devisa-politischen Maßnahmen abgeschwächt sein werden. Denn es wird Deutschland nicht verargt werden, wenn es bemüht ist, das so beachtlich verschobene Gleichgewicht der verschiedenen Rheinflaggen schließlich doch einmal im Sinne eines nicht nur gleichverpflichteten, sondern auch eines gleichberechtigten Partners korrigieren zu können, damit der doch ehrlich von allen Seiten gewünschte und zu erfüllende Freiheitsbegriff in seiner allumfassenden Bedeutung dauerhaft gesichert wird, über alles Trennende der Vergangenheit hinweg. Der Erwähnung der *clausula rebus sic stantibus* bedarf es dann nicht mehr.