

Dritter Teil
Geschichte der Zentralkommission
von 1969 - 1995

Johannes SENGPIEL
Kommissar Deutschlands
von
1976 - 1995

I Neubesetzung des Generalsekretariats.

Der zweite Teil der Geschichte der Zentralkommission (ZKR) endet 1969 mit der Verabschiedung des langjährigen Generalsekretärs, Dr. Walther (Schweiz), der aus Altersgründen nach 23-jähriger Tätigkeit in den Ruhestand trat.

In seine Amtszeit fielen die Jahre des Wiederaufbaus und der Neuorganisation des Sekretariats, das infolge der Ereignisse des Zweiten Weltkrieges zeitweilig seine Aktivitäten unterbrechen mußte. Die Zentralkommission konnte dank seines großen Engagements bereits am 20. November 1945 ihre Arbeit im Palais du Rhin in Straßburg wieder aufnehmen.

In der Frühjahrssitzung 1969 wurde Herr Raymond Doerflinger (Frankreich) -bisher stellvertretender Generalsekretär- ab 1.01.1970 zum Generalsekretär ernannt. Übereinstimmung konnte erzielt werden, daß der Dienstposten des stellvertretenden Generalsekretärs von der deutschen Delegation besetzt werden sollte. Wegen delegationsinterner Abstimmungsprobleme konnte Herr Dr. Heinz-Richard Watermann (Deutschland)) erst in einer Sondersitzung am 4. Dezember 1969 hierzu ernannt werden.. Herr O. Schoppe (Deutschland) -Chefingenieur der ZKR- ist mit Ablauf des Jahres 1970 wegen Erreichens der Altersgrenze in den Ruhestand getreten. Zu seinem Nachfolger wurde Herr Jacques Dubois (Belgien) am 1.01.1971 bestellt.

Damit wurden fast zeitgleich alle drei internationalen Beamten des Sekretariats der ZKR personell neu besetzt. Die jeweiligen Aufgabenbereiche der Zentralkommission bekamen mit den sachlich hierfür zuständigen Bediensteten eine neue Leitung.

II Die besondere Struktur der ZKR

Nicht zuletzt ist es der besonderen Struktur der ZKR -als permanente diplomatische Regierungskonferenz-zu verdanken, daß trotz dieser personellen Veränderungen im Geschäftsbereich des Generalsekretariats die vielschichtigen Probleme der Rheinschiffahrt nach den von den Delegationen vorgegebenen Zielen ohne Zeitverzögerung weiter behandelt werden konnten. Hierbei nahmen neben den Bemühungen zur Erhaltung und Verbesserung der wirtschaftlichen Lage des Rheinschiffahrtsgewerbes zunehmend vor allem auch strittige Kompetenz- und regimerechtliche Fragen an Bedeutung zu.

III 1.) Kompetenzkonflikte zwischen ZKR und EG über die Regelungsbefugnis auf dem Rhein.

Seit Jahren verstärkt die EG-Kommission die Bemühungen, für alle Verkehrsträger gemeinsame Regeln zur Teilnahme am internationalen Verkehr im EG-Bereich zu erstellen. Die Erfolge blieben leider erheblich hinter den Erwartungen zurück. Trotz größter Anstrengungen aller Beteiligten und der Betroffenen, gelang es nicht, die in den verschiedensten Gremien der ZKR diskutierten und erarbeiteten Pläne für kapazitätsregulierende Maßnahmen zu verabschieden. Die internationale Rheinschiffahrt setzte noch im Jahre 1969 große Hoffnungen auf die Verwirklichung des UIR-Plans, der - auf den Intra-Plan aufbauend- als Selbsthilfemaßnahme des Gewerbes den konjunkturell und strukturell bedingten Ungleichgewichten von Angebot und Nachfrage begegnen sollte. Konjunkturveränderungen wirken sich bei den Gütern, die die Binnenschiffahrt befördert, wegen der Konsumferne besonders stark aus. Die Binnenschiffahrt ist infolgedessen sehr großen Nachfrageschwankungen ausgesetzt. Auf der anderen Seite unterliegt aber auch die Kapazität der Flotte wegen der variierenden Wasserstände und der sonstigen Witterungseinflüsse einer dauernden

Veränderung. Dieses Ungleichgewicht des Marktes wirkt sich auf das Frachtniveau destabilisierend aus und führt zu einem teils ruinösen internen Wettbewerb.

Vornehmlich institutionelle Überlegungen grundsätzlicher Art waren es, die die EG-Kommission zu Beginn des Jahres 1970 veranlaßte, die Inkraftsetzung der im Rahmen der ZKR erarbeiteten marktordnungspolitischen Maßnahmen entschieden abzulehnen. Die Vertragsstaaten der MA, die gleichzeitig Mitgliedstaaten der EG sind, wurden angewiesen, alles zu unterlassen, um diese angestrebten Regelungen in der Rheinschiffahrt in Kraft zu setzen. Für den Bereich Binnenschiffahrt ist die Schiffahrt auf dem Rhein der wirtschaftlich dominierende Streckenabschnitt. Die Transportmengen und -leistungen, die von der Rheinschiffahrt erbracht werden, sind dergestalt, daß die Binnenschiffahrt in dem übrigen EG-Bereich weit in den Hintergrund gedrängt wird. Dem Vernehmen nach wurde mit der Initiative der ZKR befürchtet, daß derartige Maßnahmen die Weiterentwicklung des gemeinsamen Marktes in Frage stellen. Es wird darauf hingewiesen, daß die Regelungen auf dem Rhein örtlich begrenzt seien und daher zwangsläufig den Bestrebungen der EG nach einer Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen auf dem Gebiet des Verkehrswesens in Europa zuwiderlaufen.

Es folgten Jahre teils sehr heftiger institutioneller Auseinandersetzungen zwischen der EG-Kommission und der ZKR. Die wirtschaftlichen Probleme in der Rheinschiffahrt wurden vor allem durch die Kapazitätsüberhänge immer dramatischer und eine Verständigung zwischen den Dienststellen der EG-Kommission und der ZKR über marktordnungspolitische Gegenmaßnahmen drängte sich mehr und mehr auf. Der Umbau der Flottenstruktur von der Schlepp- auf die moderne Schubschiffahrt und die verstärkten Investitionen in moderne und leistungsfähige Fahrzeuge führten zu einem unkontrollierten Anstieg der Überkapazität an Schiffsraum. Das hierdurch entstandene Ungleichgewicht von Angebot und Nachfrage hatte einen drastischen Frachtverfall, der teils ruinöse Formen annahm, zur Folge.

Die Arbeitsgemeinschaft der Rheinschiffahrt (AGR) und auch die Internationale Binnenschiffahrts-Union (IBU) mahnten mit besonderem Nachdruck die von dem Binnenschiffahrtsgewerbe seit Jahren geforderten marktordnungspolitischen Maßnahmen an. Die Verantwortlichen der EG gaben unmißverständlich zu erkennen,

daß der Hauptgrund der Untätigkeit -und damit der Blockierung der ZKR Bestrebungen- in der institutionellen Konfliktfrage zu suchen sei, die verkürzt lautet: "Wer (welche Institution) für marktordnende Regelungen auf dem Rhein zuständig ist". Die EG-Kommission hat nach längerem Zögern nun doch den Entwurf einer Verordnung des Rates der EG über den Zugang zum Markt im Binnenschiffsgüterverkehr der ZKR offiziell zur Kenntnis und zur Stellungnahme zugeleitet. Beide Seiten kamen überein, pragmatisch vorzugehen. Nach langen internen Beratungen erklärte sich die ZKR ohne Präjudiz zu einer Zusammenarbeit bereit, um die Anwendung einer dringend erforderlichen Kapazitätsregelung auch auf die der Revidierten Rheinschiffahrtsakte (MA) unterliegenden Wasserstraßen zu ermöglichen.

2.) Regelung zur zeitweiligen Stilllegung von Schiffsraum.

Der Verkehrsministerrat der EG erteilte auf seiner Tagung am 18./19. Dezember 1972 der Kommission der EG ein Mandat zur Aufnahme von Verhandlungen mit der Schweiz über die Einführung einer Stilllegungsregelung. Die Beratungen wurden unverzüglich aufgenommen, wobei sich zeigte, daß bereits in der formalen Behandlung des Gesprächsablaufs unterschiedliche Auffassungen, und zwar grundsätzlicher Art bestanden. Die EG-Kommission legte anfangs sehr großen Wert darauf, daß nur sie für die Gemeinschaft verhandeln und Erklärungen abgeben könne. Vor jeder Verhandlungsrunde sollte daher eine Konzertierung der EG-Mitgliedstaaten stattfinden. Diese Forderung scheiterte jedoch an dem Widerstand der EG-Mitgliedstaaten, die gleichzeitig Vertragsstaaten der MA sind. Sie hielten an dem Einstimmigkeitsprinzip der ZKR fest und wollten eine Isolierung der Schweiz als Verhandlungspartner nicht hinnehmen. Mit einer gemeinsam in der ZKR erarbeiteten Verhandlungsleitlinie wurde dieses institutionelle Problem pragmatisch gelöst. Es zeigte sich sehr bald, daß die ZKR -unterstützt von der Arbeitsgemeinschaft der Rheinschiffahrt- die größere Sachkompetenz bei der Festlegung von Kriterien für ein Statut und die Ausarbeitung eines Übereinkommens über die Errichtung eines Stilllegungsfonds aufweisen konnte. Als kurzfristige kapazitätsmindernde Maßnahme sollte mit der zeitweiligen Stilllegung von Schiffsraum vor allem im grenzüberschreitenden Verkehr dem ruinös wirkenden internen Wettbewerb begegnet und den starken Einbrüchen bei den Frachttentgelten entgegengewirkt werden. Obwohl die Zielvorstellungen und die Grundsätze einer

solchen Regelung in langjährigen Beratungen mit den betroffenen Kreisen in den jeweiligen Uferstaaten abgestimmt und festgelegt waren, kam es in der Folgezeit doch noch zu häufigen Unterbrechungen der Verhandlungen und zu Positionsänderungen. Einige Detailfragen, wie z.B. die Abgrenzung des Anwendungsbereiches und des Sitzes des Stilllegungsfonds waren lange sehr umstritten und wurden zum Gegenstand bilateraler Verhandlungen zwischen den Regierungen der betroffenen Vertragsstaaten der Mannheimer Akte gemacht.

Das Übereinkommen über die Errichtung eines Europäischen Stilllegungsfonds für die Binnenschifffahrt und auch das Statut der Europäischen Stilllegungsfonds konnten schließlich am 09.07.1976¹ von den Vertragsparteien, bzw. Vertragsstaaten paraphiert werden. Es waren dies:

die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, die vier Vertragsstaaten: Belgien, Deutschland, Frankreich, Niederlande, als Uferstaaten des Rheins, der sog. Drittstaat Schweiz und Luxemburg als Uferstaat der Mosel.

Für die Gemeinschaft sollte diese Kapazitätsregelung im Wege einer Verordnung erlassen werden, wobei in Artikel 3 des Übereinkommens vereinbart wurde, daß die Inkraftsetzung der Gesamtregelung auch auf dem Rhein "die Annahme eines Zusatzprotokolls zur Rheinschifffahrtsakte hinsichtlich der Artikel 3 und Artikel 34 dieser Akte" erfordert² Damit wurde von der EG Kommission zugestanden und rechtsförmlich bestätigt, daß eine derartige (Gemeinschafts-) Regelung mit den Grundsätzen der MA zumindest kollidiert und es eines Zusatzprotokolls zur Revidierten Rheinschifffahrtsakte vom 17. Oktober 1868 durch die ZKR bedarf, um das Rheinregime zu ändern, bzw. entsprechend anzupassen. Das in Aussicht genommene Zusatzprotokoll erübrigte sich jedoch, da der Europäische Gerichtshof auf Antrag der EG-Kommission in einem Gutachten 1/76 vom 26.04.1977³ das Übereinkommen als mit dem EG-Vertrag nicht vereinbar erachtete. Es muß hervorgehoben werden, daß es ausschließlich formal-rechtliche Gründe waren, die zu diesem negativen Votum führten. Die ZKR versuchte, den vom Europäischen Gerichtshof aufgezeigten Bedenken

¹ ABL 1976 Nr C 208,S.2

² ABL 1976 Nr. C 208,S.5

³ Gutachten 1/76 des EuGH, Sammlung der Rechtsprechung 1977, S. 741 ff.

entgegentzukommen und unterbreitete der EG-Kommission entsprechende Änderungsvorschläge. Zwischenzeitlich haben sich jedoch retardierende Bestrebungen - besonders aus dem belgisch-holländischen Bereich- verstärkt Geltung verschafft. Die Partikuliere forderten stärkere dirigistische Eingriffe der Einzelstaaten, etwa in Form eines staatlichen Frachtverteilungssystems, eines sog. Tour-de-rôle-Verfahrens, die mit den Grundsätzen der Mannheimer Akte und eines liberalen Marktes nicht vereinbar sind. Die langjährigen Beratungen und Bemühungen der ZKR waren somit auf Grund dieser massiven politischen Widerstände gescheitert. Die Enttäuschung hierüber war aufseiten des internationalen Rheinschiffahrtsgewerbes und der ZKR sehr groß.

3.) Pools und Konventionen

Auf Grund der lang anhaltenden wirtschaftlichen Rezession und der besorgniserregenden Lage der gesamten Rheinschiffahrt unterbreiteten die Arbeitsgemeinschaft der Rheinschiffahrt und die Internationale Binnenschiffahrtsunion ein Memorandum, in dem sie sich für die erneute Einberufung einer Wirtschaftskonferenz aussprachen. Hierbei sollten besondere Maßnahmen und ein abgestimmtes Verhalten zur Stabilisierung der Frachttentgelte beraten und vereinbart werden.

Von den Gewerbevertretern wurden desweiteren Beschwerde erhoben, daß die EG-Kommission von den Sekretariaten der Pools und Konventionen sehr nachhaltig detaillierte Auskünfte forderte. Diese Zusammenschlüsse und Absprachen, die zur Beseitigung der Ursachen für das Auftreten von Krisen in der Rheinschiffahrt geschaffen wurden, waren in ihrem Bestand sehr anfällig und durften nach Auffassung der Beteiligten durch Offenlegung der internen Vereinbarungen nicht zusätzlich behindert werden. Mit Nachdruck verwies die ZKR gegenüber der EG-Kommission auf die auslegende Erklärung zu Artikel 5, fünfter Gedankenstrich der EWG-VO 1017/68, wonach -auch nach Inkrafttreten dieser Verordnung- alle Anstrengungen zur Bildung und Aufrechterhaltung von Pools und Konventionen in der Rheinschiffahrt unternommen werden sollten.

Nach diesem "Schlagabtausch" hat die EG-Kommission das Auskunftverlangen nicht weiter verfolgt und somit auch auf Kontrollen über die Einhaltung von Wettbewerbsvorschriften in der Rheinschifffahrt verzichtet. Dieser Vorfall zeigt, wie groß die Auffassungen über die Unterschiede der von beiden Institutionen angestrebten Marktordnungssysteme sind und welche institutionellen Probleme sich bei der Durchsetzung der Einzelmaßnahmen ergeben können.

Der stets latent vorhandene Kompetenzkonflikt zwischen ZKR und EG führte bei den verordnungsrechtlichen Initiativen zu einem "Patt" und damit zu einer Stagnation der Bemühungen zur Verbesserung der Wettbewerbssituation in der Rheinschifffahrt. Der wachsende Schiffsraumüberhang hatte ein immer stärker werdendes Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage zur Folge. Koordinierte nationale Abwrackaktionen zur Reduzierung der Trockenladungs- bzw. Tankschiffsflotte scheiterten an mangelndem Solidaritätsinteresse der einzelnen Uferstaaten.

Nach eingehenden Beratungen im Rahmen der ZKR einigte man sich sodann darauf, möglichst umgehend geeignete Instrumente der Marktbeobachtung und -prognosen zu erstellen, auf die sich die Schifffahrt bei ihren Investitionsentscheidungen stützen könnte.

Es mußte festgestellt werden, daß die mit größten Anstrengungen erneut aktivierten Pools und Konventionen als wirksames Instrument zur Stabilisierung der Frachten nach einer kurzen Anlaufphase wieder ausgefallen sind. Eine Analyse dieser Fehlentwicklung ergab, daß ohne flankierende Kapazitätsmaßnahmen derartige Absprachen vor allem in Baissezeiten nicht funktionieren.

4.) Technische und verordnungsrechtliche Entwicklung.

Die technische Entwicklung der Flottenstruktur in der Rheinschifffahrt paßte sich sehr schnell dem immer stärker werden Wettbewerb und der erhöhten Nachfrage an. Nicht zuletzt nahm die Schubschifffahrt an Bedeutung zu, wobei die Zulassung von 6-Leichter-Schubverbänden in der ZKR sehr lange kontrovers diskutiert wurde. Neben den sicherheitstechnischen Aspekten waren auch wirtschaftliche und

kapazitätspolitische Überlegungen maßgebend, die einen Konsens für eine zeitlich unbefristete Dauerregelung im Wege einer Verordnung erschwerten.

Sicherheitstechnische Gründe waren es auch, die die ZKR im Jahre 1974 veranlaßte, versuchsweise eine Regelung auf dem Rheinabschnitt zwischen Duisburg und der deutsch-niederländischen Grenze einzuführen, die grundsätzlich den "Rechtsverkehr" vorsah. Es zeigte sich, daß diese neue schiffahrtspolizeiliche Vorschrift den verkehrlichen Belangen einer wachsenden Verkehrsdichte gerecht wurde, sodaß bereits 1976 diese Vorschrift auch auf den Mittelrhein ausgedehnt werden konnte.

Nach langen und schwierigen Revisionsarbeiten konnte im Jahre 1975 die Rheinschiffsuntersuchungsordnung angenommen werden, die an Stelle der seit 1947 geltenden Ordnung getreten ist. Von dem Mandat zu der vorzunehmenden Revision waren die Vorschriften für die Besatzungsfragen nicht betroffen. Sie sollten einer besonderen Behandlung vorbehalten bleiben, die im Rahmen einer sogenannten "Dreigliedrigen Konferenz" (bestehend aus Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Regierungsvetreter) zu regeln wären. Hierbei war auch die sogenannte "Frauenfrage" zu erörtern, die eine Gleichbehandlung der Geschlechter vorsah.

Einer eingehenden Prüfung wurde die ECE-Resolution Nr. 17 unterzogen, die eine Empfehlung für einheitliche technische Anforderungen an Binnenschiffe zum Inhalt hat. Die Untersuchungsordnung der ZKR, die am 1. 4. 1976 in Kraft getreten ist, stimmte bereits weitgehend mit dieser Resolution überein. Eine weitere Anpassung, bzw. Übernahme der Vorschriften sollte angestrebt werden.

Eine einheitliche Abgrenzung der nationalen Rheinflotten war bisher nicht möglich. In Deutschland, den Niederlanden und Belgien konnte die Rheinflotte von der gesamten Binnenflotte statistisch nicht getrennt erfaßt werden. Bis zu einer amtlichen Nummerierung der Rheinflotte sollten, entsprechend einem Beschluß der ZKR, ab dem Jahre 1974 in jedem Rheinuferstaat und in Belgien sämtliche Binnenschiffe als Einheiten der Rheinflotte erfaßt werden, die eine bestimmte Tonnage überschreiten (399 t für die Schleppkähne und Leichter, 249 t für die Motorgüterschiffe) und die auf Grund der Größe geeignet sind auf dem Rhein oder auf den übrigen Schifffahrtstraßen

eingesetzt zu werden, sofern diese mit dem Rheinstromgebiet durch vollschiffige Wasserwege verbunden sind.

4.) Wasserbaumaßnahmen

Zur Verbesserung der Fahrwasserverhältnisse wurde ein Ausbauprogramm des Rheins zwischen Kehl/Straßburg und Neuburgweier/Lauterburg vereinbart. Die deutsche Delegation hat gegen eine Fortführung der auf dem französischen Streckenabschnitt bereits erfolgten Staustufenregelung geltend gemacht, daß nach neueren Erkenntnissen dem Erosionsproblem unterhalb der Staustufe Iffezheim auch mit der Zugabe von Geschiebe begegnet werden könne. Dieser Vorschlag zur Änderung der Ausbaumaßnahme löste bei den übrigen ZKR-Staaten scharfe Kritik aus. Es kam zu massiven Protesten, wobei auch der Vorwurf einer eklatanten Vertragsverletzung erhoben wurde. Nach längeren Debatten und einem Notenaustausch der Außenminister Frankreichs und Deutschlands über grundsätzliche Fragen, wurde der technische Ausschuß der ZKR mit der Prüfung der Erfolgsaussichten einer solchen Lösung beauftragt. Der technische Ausschuß hat sich nach eingehenden Untersuchungen dafür ausgesprochen, derartige Naturversuche befristet zuzulassen, um festzustellen, ob mit dieser Maßnahme das Flußbett zwischen Beinheim/Iffezheim und Lauterburg/Neuburgweier vor der Erosion geschützt werden könne. Ziel müsse es jedoch sein, in diesem Abschnitt eine gleichwertige Wassertiefe zu garantieren wie sie unterhalb durch den Ausbau des Rheins erreicht wird. Die Arbeitsgemeinschaft der Rheinschiffahrt hat mit Besorgnis diese neue Entwicklung zur Kenntnis genommen und die ZKR daran erinnert, dafür Sorge zu tragen, daß die bereits festgelegte minimale Wassertiefe am unteren Drempeel der Schleuse Iffezheim mit diesen Maßnahmen auch erzielt werde. Desweiteren dürfe die Sicherheit und Aufrechterhaltung der Rheinschiffahrt nicht beeinträchtigt werden.

5.) Zoll- und Steuerfragen

Auf Grund der Verordnung des Rates der EG über das gemeinschaftliche Versandverfahren wurde es ermöglicht, die zollmäßige Abfertigung von Sendungen in der Rheinschiffahrt zu vereinfachen.

Vor allem die Grenzabfertigung für Fahrgastschiffe an der deutsch-niederländischen Grenze stellte ein gravierendes Hindernis für die Freiheit der Schifffahrt auf dem Rhein dar. Mit Unterstützung des Zollausschusses der ZKR konnten nach mehrjährigen Beratungen (1979/80) Maßnahmen zur Vereinfachung der Zoll- und Paßkontrollen für die Kabinenschifffahrt zwischen den Dienststellen der Bundesrepublik Deutschland und der Niederlande erzielt werden. Man kam überein, daß die Zielvorstellung der ZKR zur Einführung einer freien Durchfahrtsregelung möglichst bald realisiert werden sollte.

Die Anwendung der 6. Mehrwertsteuer-Richtlinie durch die Vertragsstaaten, die gleichzeitig Mitgliedstaaten der EG sind, wurde grundsätzlich begrüßt, da hierdurch die Wirtschaftlichkeit der Rheinschifffahrt eine Verbesserung erfahren hat.

IV. Sitzabkommen der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt

Steuerrechtliche Gründe sowie eine Klarstellung über Vorrechte und Befreiungen der Zentralkommission im französischen Hoheitsgebiet machten den Abschluß eines Abkommens der Regierung der Französischen Republik und der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt erforderlich. Bei der Gewährung der Vorrechte und Befreiungen orientierte man sich weitgehend an den Regelungen, die üblicherweise den internationalen Organisationen, bzw. diplomatischen Vertretungen zugestanden werden. Dies gilt vor allem bei der Festlegung der Bestimmungen über die Art und den Umfang von Steuerprivilegien sowie bei der Gewährung der Immunitätsrechte und auch für eine Ordnung betreffend die interne Besteuerung der ZKR. Für die Bediensteten der ZKR wurde eine besondere Personalordnung erlassen, mit der die Leitung des Sekretariats und seine Zusammensetzung sowie deren Arbeitsweise im einzelnen bestimmt wurde. Neu geregelt wurde auch das Besoldungssystem des Personals und dessen Stellung hinsichtlich der französischen Rechtsvorschriften über soziale Sicherheit und Familienleistungen.

V. Änderung (Modifizierung) der Revidierten Rheinschifffahrtsakte.

Anfang der 80er Jahre hatte die damalige sozial-liberale Regierung der Bundesrepublik Deutschland das Vorhaben zum Bau der Main-Donau-Verbindung überprüft und aus den verschiedensten Gründen den Fortgang der Arbeiten in Frage gestellt und eine qualifizierte Beendigung mit Rückbau erwogen. Eine Kosten-Nutzen Analyse hatte ergeben, daß von jeder investierten D-Mark bestenfalls nur 50 Pfennig übrig blieben. Man schätzte die Unterhaltungskosten zwischen 20 und 30 Mio D-Mark jährlich, die niemals von der Schifffahrt hätten aufgebracht werden können.

Das Jahr 1983 brachte die Wende. Die neue Koalitionsregierung zwischen CDU/CSU und FDP hat unmittelbar nach ihrer Regierungsübernahme diese Ungewißheit zur Schaffung einer direkten Wasserstraßenverbindung zwischen dem Rheinstromgebiet und der Donau beseitigt und mit Beschluß des Bundeskabinetts vom 2. Februar 1983 den zügigen Weiterbau und die Vollendung des Main-Donau-Kanals gebilligt. Es war nunmehr zu erwarten, daß in absehbarer Zeit, spätestens zu Beginn der 90er Jahre, die schiffbare Wasserstraßenverbindung zwischen Rhein und Donau geschaffen würde. Damit sollte ein Jahrtausendtraum der Menschheit in Erfüllung gehen. Trotz aller Euphorie mußte jedoch damit gerechnet werden, daß die Donauschifffahrt auf den Rhein strebt und die Ordnung der Rheinschifffahrt hierdurch gefährden könnte. Das Rheinschifffahrtsgewerbe meldete Besorgnis über die bestehenden ungleichen Wettbewerbsvoraussetzungen in den jeweiligen Uferstaaten an Rhein und Donau an und hob hervor, daß die Flotten der Staatshandelsländer in der Regel ihre Transporte nicht kostenorientiert durchführen. Über die Vergabe von Transportverträgen entscheidet in diesen Ländern das Außenhandelsmonopol. Sie erfolgt, wenn dem nicht quantitative oder qualitative Kapazitätsengpässe entgegenstehen, grundsätzlich an die Transportgesellschaften der Staatshandelsländer, so daß kein Wettbewerb stattfindet.

Es erschien der ZKR angezeigt, die verkehrspolitischen und wirtschaftlichen Auswirkungen des Zusammenschlusses der beiden Schifffahrtsmärkte an Donau und Rhein eingehend zu analysieren und zu prüfen, ob und gegebenenfalls mit welchen geeigneten Maßnahmen den Gefahren zu begegnen wäre.

Es folgten rechtlich intensive und sehr schwierige Beratungen in dem hierfür geschaffenen ad-hoc Ausschuß, der von dem Präsidenten der ZKR geleitet wurde und in dem nur die Kommissare (Bevollmächtigte) der ZKR vertreten waren. Das Grundprinzip der Freizügigkeit und die in der Revidierten Rheinschifffahrtsakte garantierte "Freiheit der Rheinschiffahrt" wollte man möglichst unangetastet lassen. Dagegen war es nicht hinnehmbar, daß die Schiffe der Staatshandelsländer im Verkehr zwischen den Rheinuferstaaten und Belgien sowie im Wechselverkehr zwischen der Donau und dem Rhein zu wesentlich niedrigeren Frachten Transporte anbieten und dadurch die wirtschaftliche Lage der zur Rheinschiffahrt gehörigen Schiffe beeinträchtigen, oder diese Schiffe gar aus ihrem angestammten Markt verdrängen.

Die ZKR stellte sich dieser Herausforderung und beschloß, daß bis zu einer Harmonisierung der Marktgegebenheiten in Ost und West der Zugang zur Rheinschiffahrt beschränkt werden sollte. Es war ein sogenannter "Spagat" zwischen der Aufrechterhaltung der liberalen Marktordnung und einer Marktlenkung auf dem Rhein vorzunehmen.

Mit einem Zusatzprotokoll Nr. 2 zur Revidierten Rheinschifffahrtsakte, das am 1. Februar 1985 in Kraft getreten ist, wurde bestimmt, daß die zur Rheinschiffahrt gehörigen Schiffe berechtigt sind, Transporte von Waren und Personen zwischen zwei an den in Artikel 3 Abs. 1 genannten Wasserstraßen gelegenen Plätzen durchzuführen. Dieses Uferstaaten-, bzw. Vertragsstaatenprinzip entspricht im übrigen der Zielsetzung und den Grundprinzipien der Wiener Schlußakte, die den Schiffen der Anliegerstaaten eines Stromes, der mehrere Staaten durchfließt, Sonderrechte einräumt. Nur diesen Schiffen sollte eine uneingeschränkte Freizügigkeit bei der Durchführung der Transporte auf dem gesamten Flußlauf gewährleistet werden. Für Schiffe aus Drittstaaten, die nicht zur Rheinschiffahrt gehören, hat die ZKR gemäß Artikel 4 Abs. 1 Satz 2 der MA die Kompetenz erhalten, besondere Bedingungen festzulegen, unter denen solche Schiffe Transporte von Gütern und Personen zwischen zwei Plätzen am Rhein und seinen Nebenflüssen durchführen dürfen

In einer nicht veröffentlichten Protokoll-Erklärung haben sich die Vertragsstaaten der Revidierten Rheinschiffahrtsakte, vertreten durch ihre Delegierten in der ZKR, anlässlich der Herbstsitzung darauf geeinigt, der allgemein anerkannten Freiheit der Seeschifffahrt auch beim Befahren des Rheins in einem gewissen Umfang Rechnung zu tragen. Es erschien folgende Regelung vertretbar:

"Die Bestimmungen des Artikels 4 Absatz 2 der Revidierten Rheinschiffahrtsakte, in ihrer gemäss Zusatzprotokoll Nr. 2 vom 17. Oktober 1979 geänderten Fassung, werden nicht auf Seeschiffe angewendet, die von See kommen oder nach dort fahren und dabei durch die Mündungsgewässer des Rheins im direkten und ununterbrochenen Verkehr Güter oder Personen von und nach Plätzen befördern, die an in den Artikeln 1 und 3 Absatz 1 der genannten Akte bezeichneten Wasserstrassen liegen.

Diese Haltung in Bezug auf die Anwendung des vorgenannten Artikels 4 Absatz 2 kann jedoch nach Konsultation in der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt überprüft werden, es sei denn es handelt sich um Seeschiffe

a) die die Seeflagge eines Vertragsstaates oder eines in Nr. 3 Satz 1 des Zeichnungsprotokolls zu dem Zusatzprotokoll Nr. 2 genannten Staates führen

oder

b) die natürlichen oder juristischen Personen mit der Staatsangehörigkeit eines der Vertragsstaaten oder eines der in Nr. 3 Satz 1 des Zeichnungsprotokolls genannten Staaten gehören und von natürlichen oder juristischen Personen mit der Staatsangehörigkeit dieser Staaten gewerblich genutzt werden."

Es wurde damit großer Wert darauf gelegt, die Freiheit der Schifffahrt auf dem Rhein in ihrem Wesensgehalt nicht zu verändern. Insoweit wurde auch dem Begriff "Modifizierung" gegenüber der "Änderung" der Rheinschiffahrtsakte der Vorzug gegeben.

Diese Modifizierung des Rheinregimes mit der besonderen verkehrswirtschaftlichen Kompetenzzuweisung an die ZKR bedurfte der Befassung der zuständigen EG-Organen. Um dem Vorwurf einer einseitigen Begünstigung der zur Rheinschifffahrt gehörenden Schiffe und einer Diskriminierung der Schiffe der übrigen EG-Staaten (Schiffe aus Drittstaaten) zu begegnen, wurde in einem Zeichnungsprotokoll zum Zusatzprotokoll Nr. 2 zur Mannheimer Akte festgelegt, daß die Rechte, die die zur Rheinschifffahrt gehörenden Schiffe genießen, auch Schiffen zuteil werden, die die Flagge jedes Mitgliedstaates der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft führen dürfen. Das Zeichnungsprotokoll ist zum integrierenden Bestandteil des Zusatzprotokolls erklärt worden, wobei der Vertreter der Schweiz erklärte, daß die Gleichbehandlung der Schiffe der EG-Staaten auf Grund der Tatsache hingenommen werden könne, da die EG die Bereitschaft erklärt habe, dem Rheinstatut beizutreten. Im übrigen erscheine derzeit

"die wirtschaftliche Ordnung des Binnenschifffahrtsmarktes dieser begünstigten Staaten mit derjenigen der Vertragsstaaten gleich oder gleichwertig zu sein, so daß deshalb die bestehende wirtschaftliche Ordnung des Rheinschifffahrtsmarktes nicht beeinträchtigt werde".

Lange und eingehend wurde in dem ad-hoc-Ausschuss die Vorstellung einiger Delegationen diskutiert, ob nicht auch der sogenannte Wechselverkehr zwischen Rhein und Donau der Zuständigkeit der ZKR und damit internationalen Regeln unterworfen werden sollte. Vor allem die deutsche Delegation widersetzte sich einem derartigen Ansinnen, da dies einer Internationalisierung des Main-Donau-Kanals gleichgekommen wäre. Ein (Wechsel-)Verkehr zwischen Rhein und Donau kann nur über nationale deutsche Wasserstraßen (Main und Main-Donau-Kanal) erfolgen. Die Bundesregierung Deutschland war nicht bereit, ihre Hoheitsrechte zum Befahren dieser Wasserstraßen zugunsten einer internationalen Regelung aufzugeben.

Anlässlich des Beschlusses über den Weiterbau des Main-Donau-Kanals am 9. Februar 1983 hat das Bundeskabinett der Bundesrepublik Deutschland erklärt -und dies war wesentlicher Bestandteil der verkehrs- und wirtschaftspolitischen Entscheidung-:

"Die Bundesregierung ist bereit, allen interessierten Staaten im Rahmen von Binnenschifffahrtsabkommen, die auch eine aus unserer Sicht befriedigende

Einbeziehung von Berlin (West) enthalten, die Benutzung des Main-Donau-Kanals zu gestatten. Hierbei sind die Belange der deutschen Binnenschifffahrt zu berücksichtigen. Die Länder, die zum Abschluß eines solchen Abkommens nicht bereit sind, werden von der Benutzung des Kanals ausgeschlossen werden. Eine Internationalisierung des Main-Donau-Kanals, wofür keinerlei völkerrechtliche Verpflichtung besteht, lehnt die Bundesregierung ab."

Nicht unerwähnt sei, daß erhebliche Bedenken bei der örtlichen Abgrenzung des Rheinschifffahrtsmarktes und der Kompetenzzuweisung an die ZKR für die Zulassung von Schiffen aus Drittstaaten geltend gemacht wurden. Dies vor allem, da der räumliche Anwendungsbereich der in Artikeln 3 und 4 der Revidierten Rheinschifffahrtsakte genannten Transporte je nach nationaler Interessenlage kontrovers diskutiert wurde. Hier ging es erneut um die Frage des örtlichen Zuständigkeitsbereiches der ZKR auf dem Rhein und seinen Nebenflüssen.

Eine besondere verkehrspolitische und -wirtschaftliche Bedeutung erlangte das Zusatzprotokoll Nr. 2 zur Mannheimer Akte mit seiner Auswirkung, daß alle die zur Rheinschifffahrt gehörigen Schiffe nunmehr das uneingeschränkte Recht erhielten, Transporte zwischen zwei Plätzen am Rhein und seinen Nebenflüssen durchzuführen, gleichgültig, ob es sich um einen grenzüberschreitenden oder um einen nationalen Transport handelt. Als "Nebenprodukt" wurde mit dieser Maßnahme der stets schwelende Streit eines Kabotagevorbehalts in der Rheinschifffahrt beigelegt, der vor allem in den fünfziger Jahren die ZKR sehr beschäftigt und bewegt hatte.

Im Rahmen der ZKR wurden sodann in Zusammenarbeit mit den EG-Dienststellen die Ausführungsvorschriften für die Registrierung der zur Rheinschifffahrt gehörenden Schiffe ausgearbeitet, die zeitgleich mit dem Zusatzprotokoll Nr. 2 in Kraft getreten sind. Dagegen blieben die in Ziffer 2 des Zeichnungsprotokolls erklärten Bestrebungen der Vertragsstaaten der MA,

"die nötigen Schritte in die Wege zu leiten, um Verhandlungen über die Änderungen der Revidierten Rheinschifffahrtsakte, die für einen etwaigen

Beitritt der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zum Internationalen Rheinstatut erforderlich wären, zu ermöglichen,"

mehr oder weniger verbale Beteuerungen. Erste informelle Gespräche zeigten, daß die institutionelle Problematik nicht so einfach zu lösen ist. Eine Beschränkung ihres Handlungs- und Gestaltungsspielraums bezüglich der Wahrnehmung der Rheinschifffahrtsinteressen wollten die Vertragsstaaten der Mannheimer Akte nicht hinnehmen. Auch eine Isolierung der Schweiz als Nicht-EG-Staat bei der Beschlußfassung war im Hinblick auf das Uferstaaten- und Einstimmigkeitsprinzip nicht vertretbar. Nachdem sogar von der der EG-Kommission eine Änderung der materiellen Bestimmungen der Mannheimer Akte in die Diskussion gebracht wurde, nahm die Bereitschaft der Delegationen, nach geeigneten Lösungsmöglichkeiten zu suchen, zunehmend ab. Die Einheit des Rheinregimes und die Wahrung der Grundprinzipien der Mannheimer Akte sollten nach übereinstimmender Auffassung aller Mitgliedstaaten der ZKR nicht zur Disposition gestellt werden.

Die erklärte Bereitschaft zu Verhandlungen über den Beitritt der EG zum Internationalen Rheinstatut war vor allem für die Schweiz von politischer Bedeutung, denn nur mit dieser Zielvorstellung ließ sich die Gleichbehandlung der EG-Schiffe mit der zur Rheinschiffahrt gehörigen Schiffe rechtfertigen und parlamentarisch begründen.

Zeitgleich mit dem Zusatzprotokoll Nr. 2 wurde auch das Zusatzprotokoll Nr. 3 zur Mannheimer Akte gezeichnet. Diese Modifizierung der MA war notwendig geworden, da die schiffahrtspolizeilichen Vorschriften eine Änderung der Festlegung der Attest- und Patentpflicht für die Schiffsarten erforderlich machten. Die bisherige Maßeinteilung und sicherheitstechnische Zuordnung wurden den tatsächlichen Gegebenheiten nicht mehr gerecht. Auch die Höhe der Geldbußen bedurfte einer Anpassung, da sie allgemein zu niedrig beurteilt wurden, vor allem im Vergleich zu den nationalen Gesetzgebungen. Diese Änderungen in den Artikeln 23, 32 und 37 der Mannheimer Akte waren vornehmlich technischer und verfahrensrechtlicher Natur; sie berührten nicht die Grundsätze der Mannheimer Akte. Da die Befürchtung bestand, daß auf Grund der stets fortschreitenden technischen Entwicklung bald wieder eine Anpassung erforderlich werden könnte, hat man für Ausnahmen von der Attestpflicht für Schiffe

und die Patentpflicht für die Schiffsführer eine flexible Regelung vorgesehen, indem die ZKR jeweils bestimmt, für welche Schiffe diese Pflichten bestehen sollen.

Mit diesem Vorgehen wollte man auch den Eindruck vermeiden, die Vertragsstaaten der MA seien bereit, je nach Sachlage und ohne größere Bedenken das Rheinregime zu ändern. Die ZKR widersetzte sich vielmehr stets grundsätzlich allen Bestrebungen, den bewährten Ordnungsrahmen für die Rheinschifffahrt einzuschränken oder gar in Frage zu stellen.

VI. Gefährdung der Abgabefreiheit auf dem Rhein

Mit großer Besorgnis wurde die 6. Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaften zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern im Gemeinschaftsgebiet zur Kenntnis genommen. Ihre Anwendung auf die Rheinschifffahrt hätte vor allem für die Personenschifffahrt wirtschaftlich nachteilige Folgen gehabt. Eine Untersuchung, inwieweit die Aufhebung der für die Personenschifffahrt bestehende Steuerbefreiung mit dem Rheinstatut vereinbar ist, vertraten die Vertragsstaaten mehrheitlich die Auffassung, daß die Einführung der Mehrwertsteuerpflicht für die Rheinschifffahrt hinsichtlich der Vereinbarkeit mit Artikel 3 der Mannheimer Akte schwerwiegende Probleme aufwirft. Diese Vorschriften zur Harmonisierung der Steuergesetze der Gemeinschaft würden ferner die Einheit des bisher durch ein Abgaben- und Steuerverbot gekennzeichnetes Rheinschifffahrtsregime gefährden.

Die ZKR appellierte an die EG-Kommission, die Probleme, die sich für die Rheinschifffahrt sowohl im Personenverkehr wie im Güterverkehr durch die Anwendung der 6. Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaften zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern im Gemeinschaftsgebiet ergeben, in der Gemeinschaft unter Berücksichtigung der Mannheimer Akte zu lösen.

Unabhängig davon ergriff die Schweiz die Initiative, in bilateralen Gesprächen mit Deutschland -unter Hinzuziehung der Finanzministerien beider Seiten - Lösungsmöglichkeiten zu erarbeiten, um bei einer Umsetzung der 6. Richtlinie in nationales Recht nicht die Grundsätze der Mannheimer Akte zu tangieren. Nach mehreren Verhandlungsrunden einigte man sich darauf, den nach der Richtlinie zeitlich befristeten zulässigen halben Steuersatz für die Personenschiffahrt zu erheben. Wegen der rechtlich möglichen Geltendmachung der Vorsteuerabzüge ist damit lediglich eine kostenneutrale Besteuerung übriggeblieben. Da hierdurch im Ergebnis keine zusätzliche finanzielle Belastung der Rheinschiffahrt erfolgt, war nach Auffassung der Mehrheit der Delegationen in der ZKR eine Verletzung der in Artikel 3 Mannheimer Akte garantierten Abgabefreiheit nicht gegeben. Einige Schiffahrtsunternehmen und Gewerbevertretungen konnten sich dieser Rechtsauffassung nicht anschließen und haben Beschwerde nach Artikel 45 Mannheimer Akte eingelegt oder den Klageweg beschritten. Die Umsetzung der 6. Richtlinie des Rates der EG zur Harmonisierung der Umsatzsteuer im Gemeinschaftsgebiet ist in den einzelnen Vertragsstaaten sehr unterschiedlich erfolgt. Einige der Rheinuferstaaten konnten auf Grund ihrer derzeitigen Steuergesetze einen sogenannten 0-Satz einführen. Allein die deutsche Gesetzgebung ließ nur eine Reduzierung des Mehrwertsteuersatzes für Personenbeförderungsleistungen um die Hälfte, also eine Ermäßigung auf 7 Prozent zu. Die Auswirkungen dieser Steuer mußten zwangsläufig für die Binnenschiffahrt in Deutschland am stärksten sein, da die dortige Rheinstrecke am längsten ist und auch am stärksten frequentiert wird. Daher wurden auch die Klagen der betroffenen Schiffahrtsunternehmen bei den deutschen Finanzgerichten eingereicht. Die ZKR hat zu dieser Problematik und Konfliktsituation keine einheitliche völkerrechtliche Stellung beziehen können. Die Vertragsstaaten der Mannheimer Akte, die gleichzeitig Mitgliedstaaten der EG sind, waren grundsätzlich an den Ratsbeschluß und somit zur Umsetzung der 6. Richtlinie in nationales Recht verpflichtet. Insoweit konnte die ZKR zu der völkerrechtlichen Problematik nur eine Empfehlung nach Artikel 46 Abs. 4 Mannheimer Akte gegenüber den mit der Klage befaßten Gerichten und der beklagten deutschen Finanzbehörde abgeben.

Eine fast gleichgelagerte Problematik ergab sich bei der umsatzsteuerlichen Behandlung des Bordbedarfs für Schiffsbesatzungsmitglieder, die von den deutschen Finanzbehörden veranlagt wurden. Auch hier mußte von den betroffenen Reedern der

Rechtsweg beschritten werden, um die Vereinbarkeit einer derartigen Besteuerung mit Artikel 3 der Mannheimer Akte zu klären. Da bei dem Finanzhof der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1984 diese grundsätzliche Rechtsfrage anhängig war, hat die deutsche Finanzverwaltung für die Zeit vor Inkrafttreten des Umsatzsteuergesetzes (UStG) 1980 von der Besteuerung abgesehen und auch für die Zeit danach das Besteuerungsverfahren in dieser Angelegenheit ausgesetzt.