

Vortrag Strasbourg, 18. Juni 2015

## **Die Zentralkommission für die Rheinschifffahrt und der Vertrag von Versailles**

### Ambivalente Entwicklung der Zentralkommission

Mit dem Ende des Weltkriegs und dem Vertrag von Versailles veränderten sich auch die Bedingungen für die Arbeit der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt. Ihre Entwicklung bis 1940 war auf den ersten Blick widersprüchlich. Zum einen wurde die ZKR nicht zuletzt durch die Änderung ihres Institutionengefüges im Rahmen des Friedensvertrags von Versailles in starkem Maße politisiert in dem Sinne, dass sie Forum und Gegenstand der starken politischen Spannungen der Zwischenkriegszeit wurde. Insbesondere im deutsch-französischen Konflikt um die neue europäische Staatenordnung spielte die ZKR eine wichtige Rolle. Die Rhein-Politik der Staaten wurde daher stärker als zuvor von allgemeinen außenpolitischen Überlegungen beeinflusst. Andererseits gewann die ZKR insbesondere in der zweiten Hälfte der 1920er Jahre eine hohe Autonomie gegenüber den Mitgliedstaaten, insbesondere bei der rechtlichen, technischen und betrieblichen Standardisierung der Rheinschifffahrt. Der Rhein wurde nicht zuletzt durch die Arbeit der ZKR zu einem hoch integrierten Wirtschaftsraum in Westeuropa. Diese Entwicklung endete mit der Weltwirtschaftskrise ab 1929 und später mit dem Beginn des Zweiten Weltkriegs.

### Die institutionelle Neugestaltung der ZKR durch den Vertrag von Versailles

In Bezug auf die ZKR sollte laut Art. 354 die Mannheimer Akte vom 17. Oktober 1868 weiter gelten, allerdings wurde das Rheinregime bereits mit in Kraft treten des Vertrages in sechs wesentlichen Punkten verändert.

- 1) Dies betraf zum einen die Zusammensetzung der ZKR. Waren bislang nur Uferstaaten vertreten, so wurde die Kommission nun um Staaten erweitert, die keine unmittelbaren Rhein-Anlieger waren. Neben den Niederlanden, den vier deutschen Bundesstaaten, Frankreich und der Schweiz wurden nun auch Belgien, Italien und Großbritannien in die ZKR integriert. Die USA, zunächst ebenfalls als Mitgliedstaat vorgesehen, erklärten bald ihren Rückzug aus der ZKR. Auch dieses Prinzip war nicht vollständig neu. Eine internationale Rhein-Kommission, die nicht allein aus den Uferstaaten bestand, sondern als europäische Organisation betrachtet wurde, war schon auf dem Wiener Kongress diskutiert worden. Zudem war auch die europäische Donau-Kommission 1856 nach diesem Prinzip konstruiert worden. Insofern konnte sich französische Regierung, auf die dieses Konzept 1919 zurückging, durchaus auf Traditionen berufen. Andererseits war es allzu offensichtlich, dass die Abkehr vom Uferstaatenprinzip in der ZKR 1918 vor allem dem Zweck diente, den deutschen Einfluss auf die Kommission zu vermindern, während das französische Gewicht mit Hilfe der Entente-Staaten erhöht werden sollte.
- 2) Dies zeigte sich auch daran, dass der Vorsitz in der ZKR, der bis 1918 im Losverfahren ermittelt worden war, nun automatisch von französischer Delegation bestimmt werden sollte. Auch die Verlagerung des Sitzes der ZKR von Mannheim in das nun wieder französische Straßburg entsprach diesem Gedanken. Zudem wurde der Abstimmungsmodus in der ZKR verändert: Während bis 1918 jeder Mitgliedsstaat jeweils mit einer Stimme vertreten war, wurden die Stimmen nun gewichtet. Frankreich und die deutschen Staaten erhielten nun vier Stimmen (je eine für Baden, Bayern, Hessen, Preußen), die Schweiz, Italien, Großbritannien, Belgien und die Niederlande jeweils zwei. Weil Frankreich zusätzlich

den Vorsitzenden bestimmte, übte es eine Hegemonie innerhalb der ZKR aus; insgesamt hatten die Entente-Staaten daher eine deutliche Mehrheit.

- 3) Der Vertrag sah zudem vor, dass die Zentralkommission in dieser Zusammensetzung innerhalb von sechs Monaten zusammentreten sollte, um eine neue Rheinakte auszuarbeiten und zu verabschieden. Insgesamt dienten die institutionellen Veränderungen der ZKR 1919 dazu, die französische Hegemonie in Bezug auf das Rheinregime zu stärken.
- 4) Zudem wurde die Zuständigkeit der ZKR im Versailler Vertrag in territorialer Hinsicht ausgeweitet. Dies bezog sich zunächst auf den Rhein oberhalb von Basel bis zum Bodensee, auf die Mosel ab der luxemburgisch-französischen Grenze und auf geplante Kanäle, die zur Verbesserung der Schifffahrt auf dem Rhein und der Mosel dienen, sowie auf Kanäle, die die natürlichen Wasserstraßen untereinander verbinden.
- 5) Auch die inhaltlichen Zuständigkeiten der ZKR wurden durch den Vertrag von Versailles ausgeweitet. Frankreich sicherte sich in Art. 358 das Recht auf Nutzung der Wasserkraft des Rheins zwischen Basel und Mannheim zu. Dies galt insbesondere für die Errichtung von Wasserkraftwerken entlang des Stroms, die von der Zentralkommission zu genehmigen waren. Das Deutsche Reich wurde verpflichtet, Frankreich auf seinem Territorium am Ufer des Rheins ein Wegerecht zu gewähren. Die Zentralkommission musste diesen Baumaßnahmen zustimmen.
- 6) Schließlich regelte Art. 357 die auch im Bereich der Binnenschifffahrt zu leistenden deutschen Reparationen an die Siegermächte. Das betraf zwar nicht unmittelbar das institutionelle Gefüge der ZKR, hatte aber Auswirkungen auf die Rheinschifffahrt insgesamt. Frankreich behielt sich das Recht vor, deutsche Schiffe und Schlepper sowie die von deutschen Firmen betriebenen Hafenanlagen in Rotterdam als Reparationsleistung zu requirieren. Die privaten Reedereien waren dann auf Kosten des Reiches zu entschädigen. Die genaue Höhe dieser Entschädigung wurde nicht festgesetzt und die Entscheidung hierüber einem US-amerikanischen Schiedsgericht übertragen. Dieses entschied am 9. Januar 1921, dass Frankreich 76% der Aktien der Mannheimer Rheinschiffahrts AG, vormals Fendel, als Reparationen erhalten sollte. Hinzu kamen etwa 200 deutsche Schleppdampfer und Kähne, die an Frankreich abgetreten wurden.

Neben diesen Änderungen bleiben zwei wesentliche Kontinuitäten prägend für den institutionellen Charakter der ZKR: Zum einen wurde das Prinzip der supranationalen Rechtsprechung für die Rheinschifffahrt in Kern beibehalten und nur im Verfahren geringfügig verändert. Die Anerkennung der ZKR als supranationale Rechtsinstanz bei Streitfragen in der Rheinschifffahrt war ein wichtiges Element des Rheinregimes seit 1815 gewesen. Zweitens garantierte die ZKR weiterhin die Freiheit der Rheinschifffahrt für Schiffe aller Nationen in wirtschaftlicher Hinsicht, indem sie nationale Zölle und Abgaben für die Schiffer untersagte, sowie in technischer Hinsicht, indem sie für die Instandhaltung des Wasserweges sorgte.

### **Die Reaktion in den Niederlanden, der Schweiz und im Deutschen Reich**

Die institutionelle Reform der ZKR durch den Versailler Vertrag wurde von den europäischen Regierungen unterschiedlich interpretiert. Aus französischer Sicht war die institutionelle Neuregelung die „Vollendung der internationalen Zusammenarbeit der Völker, deren letzte Vollendung dem Frieden von Versailles vorbehalten blieb“, wie der französische Generalkommissar für Elsass und Lothringen, Gabriel Alapetite, in seiner Eröffnungsansprache der ersten Sitzung der ZKR am 21. Juni 1920 erklärte. Damit kam aus seiner Perspektive ein Projekt zum Abschluss, das im Kontext der großen Revolution im Jahre 1792 begonnen hatte. Die neue ZKR war aus dieser Sicht Bestandteil einer grundsätzlichen Neuordnung der internationalen Beziehungen in Europa unter französischer Führung und damit – propagandistisch überhöht – die Vollendung der republikanischen Revolution.

Diese Neuregelungen wurden vor allem im Deutschen Reich, aber auch in den Niederlanden und in der Schweiz sehr skeptisch aufgenommen.

Scharfe Kritik übte vor allem die niederländische Regierung an drei Punkten: Erstens betonte der niederländische Außenminister van Karnebeek, völkerrechtlich korrekt, dass die Mannheimer Akte von 1868 und die in dieser festgelegten Stimmgewichtung der Mitgliedstaaten der ZKR weiter Gültigkeit habe. Die Regierung der Niederlande war nämlich wegen der Neutralität des Landes im Weltkrieg nicht an den Verhandlungen über den Versailler Vertrag beteiligt worden. Alle institutionellen Änderungen der ZKR waren daher ohne die Zustimmung der Niederlande verabschiedet worden. Die neue Stimmenverteilung in der ZKR war nicht im niederländischen Sinne. Hatte bislang jeder Staat eine Stimme gehabt, so standen nun den deutschen Staaten vier, Frankreich vier (zuzüglich der des von Frankreich zu bestimmenden Vorsitzenden) und den Niederlanden nur zwei Stimmen zu. Das bedeutete eine politische Gewichtung der Mitgliedstaaten, in deren Kontext Frankreich eine Hegemonie erhielt und die Niederlande, verglichen mit ihrem bisherigen Status in der ZKR, benachteiligt wurden. Drittens wandte sich die niederländische Öffentlichkeit gegen den Verlust der nationalen Souveränität in Bezug auf den Rhein, insbesondere im Hafen von Rotterdam. Die niederländische Regierung beschloss daher, zunächst nicht an den Sitzungen der Zentralkommission teilzunehmen, um ihren Protest auszudrücken. Am 21. Januar 1921 wurde schließlich ein Abkommen zwischen den Niederlanden und den Entente-Staaten unterzeichnet, das die zentralen niederländischen Probleme ausräumte, indem die Zahl der niederländischen Vertreter in der neuen Straßburger ZKR von zwei auf drei erhöht wurde. Auch wenn die niederländische Delegation fortan den Sitzungen der ZKR wieder teilnahm, so blieb doch die Skepsis gegenüber den Neuregelungen von Versailles.

Ähnlich war die Reaktion in der Schweiz. Ihre Vertreter erschienen zwar zur ersten Sitzung der neuen ZKR am 21. Juni 1920, erklärten aber, dass sie lediglich als „Zuhörer“ anwesend seien. Der schweizerischen Delegation ging es vor allem um die Pflege und den Ausbau des Oberrheins als Schifffahrtsstraße, damit der Hafen Basel eine direkte Verbindung zu den Seehäfen erhalte. Ein entsprechendes Positionspapier der schweizerischen Regierung wurde der Zentralkommission am 22. Juni 1920 überreicht und die ZKR beschloss darauf, das Thema zu behandeln. Unter diesen Voraussetzungen akzeptierte die Schweiz die neue ZKR.

Auch im Deutschen Reich wurden die institutionellen Neuregelungen für die ZKR als ungerechtfertigt abgelehnt. Sie gerieten einerseits in den Strudel der erregten publizistischen Agitation gegen den Vertrag von Versailles. Demgegenüber war die Haltung der Reichsregierung pragmatischer. Im Februar 1920 einigte man sich darauf, dass Deutschland in der ZKR nicht mehr wie im Kaiserreich von den vier am Rhein liegenden Ländern Bayern, Baden, Hessen und Preußen vertreten werden sollte, sondern vom Auswärtigen Amt. Die Zuständigkeit für die Binnenwasserstraßen war mit der Reichsverfassung vom 14.8.1919 von den Ländern auf das Reich übergegangen. Das Auswärtige Amt formulierte zum Jahresbeginn 1920 die Ziele des Reiches in Bezug auf die ZKR. Es sei vollkommen offensichtlich, dass Frankreich die ZKR als „Hauptinstrument“ sehe, um die französische Vorherrschaft am Rhein zu gewinnen. „Deutschlands Vertretern liegt die Aufgabe ob, (...) unter Ausnutzung der Verschiedenartigkeit der Interessen, insbesondere der dort vertretenen neutralen Staaten, den politischen und wirtschaftlichen Interessen, die wir am Rhein haben, in der Kommission zum Siege zu verhelfen.“ Das war eine verglichen mit der publizistischen Agitation gegen die Reform der ZKR im Deutschen Reich gemäßigte Position, die zudem angesichts der niederländisch-schweizerischen Skepsis gegenüber der französischen Rhein-Politik auch nicht unrealistisch war.

Insgesamt entstand durch die Veränderungen des Rheinregimes im Vertrag von Versailles eine politische Situation in der ZKR, in der Frankreich und Belgien danach strebten, die in Versailles errungene Situation zunächst zu erhalten und dann im Sinne einer von Frankreich dominierten

supranationalen Institution auszubauen, während die Niederlande und vor allem das Deutsche Reich im Gegenteil danach strebten, der ZKR den Charakter einer zwischenstaatlichen, weitgehend auf technische Fragen reduzierten Institution zu geben. Demgegenüber nahmen Großbritannien, Italien und zum Teil auch die Schweiz in dieser Frage eine neutrale Haltung ein. Diese politische Konstellation sollte die ZKR in der in den 1920er Jahren prägen.

Europäisierung der Binnenschifffahrt?

Der Vertrag von Versailles betraf allerdings nicht nur den Rhein, sondern alle internationalen Ströme des Deutschen Reiches, also auch die Donau, die Elbe, die Oder und die Memel. Sie alle sollten gemäß Art. 338 einer internationalen Verwaltung unterworfen werden, deren genaue Bestimmungen noch im Rahmen des Völkerbundes festgelegt werden sollten. Dies entsprach den Grundgedanken der neuen Weltordnung Wilsonscher Prägung, die die Freiheit der Schifffahrt auf den Weltmeeren vorsah. Eine Erweiterung um die Binnenschifffahrt entsprach, auch wenn sie nicht explizit formuliert worden war, durchaus diesem Geist. Zudem konnte man argumentieren, dass das internationale Regime, welches schon im 19. Jahrhundert für die Donau und den Rhein existiert hatte, nun auch für die anderen europäischen Flüsse gelten sollte. Ziel war nun ein europäisches Regime für die Binnenschifffahrt, dem auch die Rheinschifffahrt untergeordnet werden sollte. Problematisch daran war jedoch, dass diese Internationalisierung der Binnenwasserstraßen in Versailles nur für die Ströme des Deutschen Reiches galt, während die des restlichen Europa in nationaler Zuständigkeit blieben.