

Die Zentralkommission für die Rheinschifffahrt **200 Jahre Geschichte**

Jean-Marie WOEHRLING
Generalsekretär der ZKR

Die Zentralkommission für die Rheinschifffahrt ist die älteste zwischenstaatliche Organisation der modernen Zeit. Traditionell wird ihre Entstehung auf den Wiener Kongress zurückgeführt, da die Bestimmungen zur Errichtung der heutigen ZKR im Anhang zur Schlussakte dieses Kongresses vom 9. Juni 1815 enthalten sind.

Gleichwohl hat der Wiener Kongress letztlich nur eine bereits bestehende Institution, nämlich die Allgemeine Verwaltung des Rheinoctrois, die durch ein Abkommen zwischen Frankreich und dem Deutschen Reich am 15. August 1804 gegründet wurde, übernommen und mit einem neuen Auftrag und Namen versehen.

Folglich lässt sich die bemerkenswerte Geschichte dieser Institution, deren Sitz sich heute in Straßburg befindet, bis auf dieses Datum zurückführen. Nach einem kurzen Abriss dieser langen Geschichte sollen die gegenwärtige Rolle und die Zukunftsperspektiven der ZKR erläutert werden.

I. Die Erfolgsfaktoren des Rheinregimes

Geschichte erklären heißt immer, diese aus der gegenwärtigen Situation zu rekonstruieren. Der Blick, den wir heute auf die Geschichte der ZKR werfen, wird zwangsläufig durch unsere gegenwärtigen Sorgen und Anliegen beeinflusst. Ohne diese subjektive Dimension leugnen zu wollen, ermöglicht es diese Geschichte, die Erfolgsfaktoren dieser Institution herauszuarbeiten.

Der Wiener Kongress hat die ZKR als eine Institution errichtet, die nicht mit der Anwendung statischer Vorschriften, sondern der Entwicklung eines im Entstehen begriffenen Rechtsregimes, des Rheinregimes, beauftragt ist. Dieses Regime, das ursprünglich noch keine sehr klaren Konturen aufwies, hat sich dank der ihm zugrunde liegenden Prinzipien und der Errichtung einer mit deren Verwirklichung betrauten Organisation als enorm entwicklungsfähig erwiesen.

A. Der Erfolg des Rheinregimes beruht auf einigen Grundprinzipien

1. Freiheit der Schifffahrt

Das erste dieser Grundprinzipien ist das der Freiheit: die grundlegende Dynamik des Rheinschifffahrtsrechts beruht auf dieser kühnen aber zutiefst gerechten Idee der Schifffahrtsfreiheit. Zweifellos hat sich diese Idee nicht mit einem Schlag und ohne Schwierigkeiten durchgesetzt. Sie hat sich nur schrittweise konkretisiert und unterliegt noch heute bestimmten Einschränkungen. Gleichwohl war sie in der neuen rheinischen Landschaft, die aus den Unruhen der Revolution hervorgegangen war, von Anfang an gegenwärtig. Auf dem Wiener Kongress wurde sie bestätigt, durch eine spätere Akte, die Mainzer Akte von 1831, präzisiert und in der Mannheimer Akte von 1868 schließlich verankert¹.

¹ Nach dem Wiener Kongress wurde die Zentralkommission mit der Erarbeitung einer Akte beauftragt, welche die Modalitäten für die Verwirklichung der durch diese Akte festgelegten Prinzipien näher

Um die Freiheit der Schifffahrt auf dem Rhein vollständig einzuführen, galt es gegen drei Arten von Behinderungen vorzugehen:

a) *natürliche Behinderungen der Schifffahrt*

1815 war der Rhein in vielerlei Hinsicht noch ein wilder Fluss mit zahlreichen Armen, durch Überschwemmungen entstandenen Inseln, Windungen, Sandschlamm und einer für das Befahren durch große Schiffe unzureichenden Tiefe. Zur Gewährleistung einer freien Schifffahrt war ein Ausbau, eine „Regulierung“ des Flusses entsprechend den Bedürfnissen der Schifffahrt erforderlich.

Eine der ersten Aufgaben der Zentralkommission bestand daher in der Überwachung der Arbeiten zur Schiffbarmachung des Flusses für moderne Schiffe. Diese Arbeiten begannen bereits vor 1815 mit dem Ausbau des Treidelweges. Die Finanzierung und Durchführung der Arbeiten fiel zwar den Staaten zu, aber die Zentralkommission war für die Überwachung der Durchführung und die Koordinierung der Arbeiten zuständig, ermahnte in Verzug geratene Staaten, bürgte für den Bau von Brücken usw.

Der heutige Rhein ist eine Wasserstraße, die größtenteils von Ingenieuren der Mitgliedstaaten unter der Aufsicht der Zentralkommission geschaffen wurde. Dieser Fluss bietet für die Schifffahrt nunmehr sehr gute Bedingungen und unterliegt fortlaufenden Verbesserungsmaßnahmen.

Der Rhein hat gegenwärtig eine Breite von 80 m bis 150 m und eine Tiefe von 1,90 m bis 4,80 m. Die Rheinflotte umfasst fast 9.000 Schiffe mit einer Ladekapazität von 10 Mio. t, wobei einige Schiffe eine Länge von über 130 m und eine Tragfähigkeit von über 4.000 t besitzen. Die auf dem Rhein beförderte Tonnage beträgt 300 Mio. t, d. h. 45 Mio. tkm.

Jede am Rhein zu errichtende Anlage, die die Schifffahrt beeinträchtigen könnte, muss von der Zentralkommission genehmigt werden. Diese hat z. B. den Bau der Mimram-Brücke zwischen Kehl und Straßburg von der Einhaltung bestimmter Bedingungen abhängig gemacht.

b) *steuerrechtliche Hemmnisse der Schifffahrt*

Noch zu Beginn des 19. Jahrhunderts wurden auf die Binnenschifffahrt zahlreiche Abgaben, Zölle, Steuern usw. erhoben, die für deren Entwicklung eine beträchtliche Belastung darstellten. Eine der ersten Aufgaben der Zentralkommission bestand in der Vereinheitlichung und Vereinfachung dieses Octroisystems und der anschließenden schrittweisen Senkung der Abgaben bis zu deren vollständigen Abschaffung. Heute untersagt Artikel 3 der Mannheimer Akte von 1868 den Rheinuferstaaten die Erhebung jedweder Abgabe, die sich auf die Tatsache der Beschiffung gründet. Von diesem Prinzip wurde auch die Steuerfreiheit des in der Binnenschifffahrt verwendeten Kraftstoffs abgeleitet. Die Abgabefreiheit spielte bei der Entwicklung der Rheinschifffahrt eine wichtige Rolle.

bestimmen sollte. So entstand die Mainzer Rheinschiffahrtsakte vom 31. März 1831, benannt nach der Stadt, in der die Zentralkommission von 1816 bis 1861 und vorher die Allgemeine Verwaltung des Rheinoctroi ihren Sitz hatten. Von diesem Jahr an hatte die Kommission bis 1920 ihren Sitz in Mannheim. In Anbetracht der raschen Entwicklung der Schifffahrtsbedingungen bedurfte die Akte von 1831 einer Revision. So wurde am 17. Oktober 1868 die Akte von Mannheim verabschiedet. Diese Akte ist bis zum heutigen Tage in Kraft, wurde jedoch einige Male geändert, so insbesondere durch den Versailler Vertrag vom 26. Juni 1919, der die Verlegung der Kommission nach Straßburg bestimmte, und eine Revision infolge der Straßburger Konvention vom 20. November 1963. Seit 1963 wurden der Akte sieben Zusatzprotokolle beigelegt.

c) *rechtliche Hemmnisse der Schifffahrt*

Eine internationale Schifffahrt vom Rhein bis zum Meer kann sich nur dann frei entwickeln, wenn sie nicht bei jedem Grenzübergang anderen Vorschriften unterliegt. Des Weiteren ist eine echte Schifffahrtsweltfreiheit nur dann gegeben, wenn die Schiffe aller Nationen nach den geltenden Regelungen gleich behandelt werden. Die Freiheit der Schifffahrt setzt daher ein für alle Schiffe einheitliches Rechtsregime voraus. Zur Verwirklichung eines solchen Regimes oblag es der Zentralkommission, im Bereich der Bedingungen für die Ausübung der Schifffahrt, der Sicherheit, der Sanktionen usw. gemeinsame Regelungen zu erarbeiten und von allen Mitgliedstaaten verabschieden zu lassen.

Durch diese Harmonisierung der Regelungen wurde bereits sehr früh die Idee eines großen einheitlichen Rheinschifffahrtmarktes verwirklicht und der heutige gemeinsame Markt praktisch schon vorweggenommen.

Im Laufe der Jahre hat die ZKR so ein ganzes Korpus an gemeinsamen Regelungen geschaffen, die zusammen das Rheinschifffahrtsrecht bilden: technische Vorschriften für Binnenschiffe, Bedingungen für die Ausübung des Schifferberufes, Vorschriften über gefährliche Güter usw.

1868 wurde sie zum selbständigen Erlass von Verordnungen ermächtigt, die für die Mitgliedstaaten nach Annahme der entsprechenden Beschlüsse bindend sind.

Das Prinzip der Schifffahrtsweltfreiheit war somit der Ursprung eines gemeinsamen Regulierungssystems.

2. Eine sichere und geordnete Schifffahrt

Freiheit ist nicht gleichbedeutend mit dem Fehlen von Vorschriften. Unsere komplexen Gesellschaften zeigen: damit die Freiheit stabil und real ist, bedarf es einer gewissen Organisation. Dies ist die zweite grundlegende Idee der Mannheimer Akte: das Bewusstsein, dass die Freiheit der Schifffahrt in ein Regulierungssystem integriert werden muss. Aufgrund dessen wurde ein verordnungsrechtlicher Rahmen entwickelt, der genau festlegt, welche Bedingungen für den Verkehr, die Schiffsbesatzung² und die Sicherheit gelten sollen. Dieses äußert präzise und anspruchsvolle Regelwerk gewährleistet, dass auf dem Rhein trotz eines besonders hohen Verkehrsaufkommens für den Verkehr das weltweit höchste Sicherheitsniveau herrscht.

Das Rheinregime ist damit ein Paradebeispiel für den „Ordoliberalismus“ oder den „rheinischen Kapitalismus“, die dadurch gekennzeichnet sind, dass ein freier Markt in einen verordnungsrechtlichen Rahmen integriert ist, der eine ausreichende Regulierung sicherstellt.

Eine derart wirksame Kombination aus Freiheit und Regulierung konnte nur mit Hilfe eines verantwortungsbewussten und organisierten Gewerbes sowie einer engen und vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen diesem Gewerbe und den Behörden, insbesondere im Rahmen der Arbeiten der Zentralkommission, erreicht werden.

² Das Rheinschifffahrtsregime beinhaltet heute eine Reihe von Verordnungen, die für die Mitgliedstaaten unmittelbar bindend sind: die Rheinschifffahrtspolizeiverordnung (RheinSchPV), die Rheinschiffsuntersuchungsordnung (RheinSchUO), die Verordnung über die Beförderung gefährlicher Güter (ADNR), die Verordnung über die Patente für die Schifffahrt auf dem Rhein usw.

B. Neben diesen Grundprinzipien wurde mit dem „Mannheimer System“ eine organisatorische Regel eingeführt

Diese Regel beruht in der Errichtung eines zentralen Entscheidungsortes. Jeder weiß, wie langsam und schwerfällig die Mühlen der Diplomatie mahlen. Um für den Rhein ein wirksames Verwaltungssystem zu schaffen, musste ein unabhängiger Entscheidungsort errichtet werden. Dieser Gedanke war in der Schlussakte des Wiener Kongresses und im Mainzer Vertrag von 1834 noch nicht klar enthalten. Er konnte sich nur schrittweise durchsetzen und wurde in der Mannheimer Akte von 1868 und dem Versailler Vertrag von 1919 verankert.

Auf dieser Grundlage konnte die ZKR, die ursprünglich insbesondere als eine Art ständige diplomatische Konferenz angesehen wurde, sich als eine echte internationale Organisation mit eigenen Zuständigkeiten, einem speziellen Entscheidungsverfahren und einer unabhängigen Verwaltung behaupten.

Heute setzt sich die Zentralkommission aus fünf Mitgliedstaaten zusammen³. Diese Mitgliedstaaten ernennen Vertreter, so genannte Kommissare⁴, die an den Sitzungen der verschiedenen Gremien der Kommission teilnehmen.

1. Gremien und Zuständigkeiten der ZKR

Die Entscheidungsinstanz der Zentralkommission ist das „Plenum“, das zweimal jährlich tagt. In diesem Gremium hat jeder Staat eine Stimme. Die Entscheidungen werden einstimmig getroffen. Die so gefassten Beschlüsse sind für die Mitgliedstaaten bindend, sofern sie nicht binnen eines Monats ihre Genehmigung versagt haben.

Diese Beschlüsse können sämtliche mit der Rheinschifffahrt verbundenen Fragen betreffen. Zur Wahrung der Prinzipien der Schifffahrtswfreiheit und der Einheit des Rheinregimes verzichten die Staaten darauf, unabhängig voneinander Maßnahmen zu treffen, welche die Freiheit und Gleichheit beeinträchtigen könnten. Dementsprechend besitzt die Zentralkommission in Fragen, welche die Sicherheit der Schifffahrt betreffen, in gewisser Weise die alleinige Zuständigkeit⁵.

Die ZKR ist auch für die Prüfung aller Maßnahmen zur Förderung der Rheinschifffahrt verantwortlich. In diesem Bereich ist sie jedoch nicht allein zuständig.

Im Rahmen ihrer Zuständigkeiten hat die Kommission großes Engagement in Umwelt- und Schifffahrtspersonalfragen gezeigt.

Zusätzlich zu ihrer verordnungsrechtlichen Tätigkeit hat die ZKR auch eine gerichtliche Zuständigkeit. Sie verfügt über eine Berufungskammer, die in zweiter Instanz über Entscheidungen der Rheinschifffahrtsgerichte erkennt⁶. Neben diesem Gerichtsverfahren gibt es noch ein Beschwerdeverfahren für Verstöße gegen die Rheinschifffahrtsvorschriften, das allen Benutzern der Wasserstraße gegenüber den Behörden offen steht.

³ Sie hatte in der Vergangenheit jedoch noch weitere Mitglieder: das Vereinigte Königreich (bis 1993) und sogar die Vereinigten Staaten und Italien. Österreich wäre ihr 1997 fast beigetreten.

⁴ Vier ordentliche Kommissare und zwei stellvertretende Kommissare je Mitgliedstaat, die ggf. von Sachverständigen unterstützt werden.

⁵ Dies ist in der Revidierten Rheinschifffahrtsakte zwar nicht so formuliert, entspricht jedoch der üblichen Praxis.

⁶ Jeder Staat hat in Anwendung der Revidierten Rheinschifffahrtsakte bestimmte Gerichte zu bezeichnen, die für Rechtsstreitigkeiten, welche die Anwendung des Rheinschifffahrtsrechts in Frage stellen, zuständig sind. Berufung kann bei der Berufungskammer eingelegt werden, die ein internationales Gericht darstellt.

Schließlich ist die Zentralkommission befugt, die Revision ihrer eigenen Statuten in die Wege zu leiten. So verabschiedet sie Zusatzprotokolle zur Änderung der Revidierten Rheinschiffahrtsakte. Diese Protokolle müssen von den Mitgliedstaaten jedoch ratifiziert werden.

Die Regel der einstimmigen Beschlussfassung mag auf den ersten Blick streng und schwerfällig erscheinen. In der Praxis wirkt sie sich jedoch nicht lähmend aus, da die Bereitschaft der Mitgliedstaaten zur Zusammenarbeit sehr stark ist und ihre Interessen oft übereinstimmen.

2. Organisation der Arbeiten

Hinzu kommt, dass eine einstimmige Verabschiedung erleichtert wird, wenn die Entscheidungen gemeinsam erarbeitet werden. Dies ist in der ZKR mit ihren Arbeitsgremien, die den nationalen Sachverständigen eine enge Zusammenarbeit ermöglichen, der Fall. Die in den Plenarsitzungen getroffenen Entscheidungen werden von rund zehn Fachausschüssen vorbereitet, die ihrerseits von zahlreichen Arbeitsgruppen unterstützt werden. Jedes Jahr gibt es nahezu 100 Sitzungstage. Dieser strukturelle Rahmen erlaubt eine wirklich gemeinsame Analyse von Problemen und eine gemeinschaftliche Suche nach Lösungen. Dabei spielt die Qualität des Sachverstands eine wichtigere Rolle als die nationale Herkunft der Sachverständigen. Die gemeinsam erarbeiteten Entwürfe werden daher als gemeinsame Lösungen empfunden und später einstimmig verabschiedet, wobei es nur selten zu Schwierigkeiten kommt.

Die nationalen Delegationen erhalten bei ihrer Arbeit wichtige Unterstützung durch:

a) *das Sekretariat*

Das ständige Sekretariat der ZKR hat sich zu einer echten Fachverwaltung für die europäische Binnenschifffahrt entwickelt⁷. Früher war es nur mit der Vorbereitung der Sitzungen der nationalen Sachverständigen betraut. Heute stellt es ein Ressourcen- und Kompetenzzentrum dar, das in der Lage ist, unterschiedlichste Maßnahmen eigenständig durchzuführen.

So erhebt sie z. B. in Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission statistische Daten und führt eine wirtschaftliche Beobachtung des Binnenschifffahrtmarktes durch.

b) *das Gewerbe*

- Die ZKR kann sich auf enge Beziehungen zum Binnenschifffahrtsgewerbe stützen. Der Binnenschifffahrtssektor schätzt die Arbeit der ZKR und diese trägt den Standpunkten dieses Sektors weitestgehend Rechnung. Das Handeln der ZKR erfolgt vielfach im Rahmen einer gemeinsamen Verwaltung mit den nationalen Sachverständigen und den Experten der jeweiligen Berufsgruppe.

Zur Erörterung von Fragen der Binnenschifffahrt veranstaltet die ZKR gemeinsam mit den betroffenen Kreisen zahlreiche Begegnungen (Kongresse, Runde Tische, diplomatische Konferenzen usw.). Sie stellt ein äußerst wichtiges Forum für alle Debatten zur Binnenschifffahrt dar.

⁷ Es umfasst rund zwanzig Bedienstete.

In ihrer Eigenschaft als internationale Organisation mit eigenem Impuls verfügt die ZKR über ein Maß an Flexibilität und Pragmatismus, das es ihr ermöglicht hat, sich ständig anzupassen. Im Laufe ihrer 200-jährigen Geschichte hat sie bei weitem nicht immer die gleichen Aufgaben wahrgenommen. Als Verwaltung des Rheinoctroi war sie zunächst als eine „fiskalische“ Kommission konzipiert, die beauftragt war, diese „Schiffahrtsabgabe“ (die zum Teil als Entschädigung für die deutschen Fürsten der linken Uferseite und zum Teil zur Instandhaltung der Treidelbecken diente) in zentralistischer Form einzutreiben. Als diese Abgaben nach und nach gesenkt und 1868 schließlich abgeschafft wurden, entfiel diese Aufgabe. In der Zwischenzeit hatte die ZKR jedoch die Vorantreibung und Koordinierung der Ausbauarbeiten an der Wasserstraße übernommen: Begradigung, Vertiefung, Überwachung usw. Da die wichtigsten Arbeiten abgeschlossen sind, hat diese Aufgabe heute an Dringlichkeit verloren, während die Entwicklung des Verkehrs seit Mitte des 19. Jahrhunderts eine Stärkung ihrer Rolle als Regulierungsbehörde erforderlich gemacht hat. In der jüngeren Vergangenheit hat die zunehmende Bedeutung wirtschaftlicher Fragen die Zentralkommission dazu veranlasst, an der Festlegung struktureller Sanierungsmaßnahmen und den Bemühungen zur Förderung der Binnenschifffahrt mitzuwirken.

Ermöglicht wurden diese Anpassungen der ZKR dank einer ausreichend weit gefassten Definition ihres Auftrags durch die Mannheimer Akte und ihrer Ablehnung jeder dogmatischen Strenge bei der Verwaltung des Rheinregimes.

Heute stellt sich die Frage nach der Neufestlegung ihrer Aufgaben und ihrer zukünftigen Rolle erneut.

II. Gegenwärtiger Auftrag der ZKR und Zukunft des Rheinsystems

Genau wie 1868 und 1918 stehen wir heute im Bereich der Binnenschifffahrt wieder großen Veränderungen gegenüber. Um diese zutreffend analysieren und die richtigen Schlussfolgerungen hinsichtlich der für die ZKR wünschenswerten Anpassungen ziehen zu können, sollen zunächst die gegenwärtigen Veränderungen näher beleuchtet und anschließend die Zukunftsperspektiven aufgezeigt werden.

A. Die ZKR und ihre Beteiligung am Integrationsprozess

Die Rolle der ZKR wird anerkannt und die Wirksamkeit dieser Institution allgemein geschätzt. Allerdings muss die ZKR bei ihrem Handeln einem zweifachen Integrationsprozess Rechnung tragen:

- Dieser Prozess vollzieht sich, bedingt durch das Fortschreiten der europäischen Einigung und der Osterweiterung, zum einen auf geographischer Ebene; obgleich der Rhein das Rückgrat des europäischen Wasserstraßennetzes bleibt, nimmt seine Verflechtung mit anderen Wasserstraßen zu.
- Mit der Entwicklung des multimodalen Verkehrs ist jedoch zum andern auch eine funktionale Integration festzustellen, mit der Folge, dass die Festlegung einer Wasserstraßenpolitik losgelöst von ihrem Kontext nicht mehr möglich ist.

Welche Konsequenzen sind daraus zu ziehen? Man begreift, dass diese Veränderungen nach einer Harmonisierung auf europäischer Ebene verlangen. Die europäischen Wasserstraßen wachsen immer mehr zu einem großen einheitlichen Netz zusammen.

1. Der Integrationsprozess auf Ebene der Binnenschifffahrt

Vor 1990 war der Rhein der einzige europäische Fluss, der über ein echtes Regime der Schifffahrtsfreiheit und einen internationalen Markt verfügte. Die anderen Wasserstraßen unterlagen strengen nationalen Vorschriften, die den Zugang beschränkten und regulierte Märkte („Tour de Rôle“, behördlich festgelegte Frachtraten) oder, wie im Falle der Donau, sogar eine staatliche Verwaltung der Verkehrsmittel vorsahen.

Seit den 1990er Jahren hat sich diese Situation rasch geändert. Einerseits wurde der Binnenschiffsverkehr mit dem politischen Regimewechsel in Mittel- und Osteuropa insbesondere auf der Donau privatisiert und liberalisiert. Andererseits führten verschiedene Gemeinschaftsverordnungen, wie das bereits auf dem Rhein geltende Regime, zur Öffnung der nationalen Binnenschifffahrtsmärkte, zur Abschaffung der Systeme zur behördlichen Regulierung der Frachtraten und zur Schaffung eines gemeinsamen verordnungsrechtlichen Rahmens. Im Zuge der Erweiterung der Europäischen Union gelten diese Verordnungen nun oder demnächst auch in den meisten europäischen Binnenschifffahrtsländern (mit Ausnahme insbesondere Russlands und der Ukraine, die in geographischer, wirtschaftlicher und politischer Hinsicht nach wie vor eine Sonderstellung einnehmen). Die Entwicklung hin zu einem integrierten europäischen Wasserstraßennetz ist so zu einem zentralen Aspekt des europäischen Güterverkehrssystems geworden.

Diese Integration hat sich hauptsächlich so vollzogen, dass die Prinzipien und Regelungen der ZKR in ganz West- und Mitteleuropa praktisch nachgebildet wurden. Eine Lesart dieser Entwicklung könnte mithin lauten, dass das Rheinregime auf das gesamte Europa übertragen wurde, mit dem Ergebnis eines Systems frei zugänglicher Wasserstraßen, die einem einheitlichen Marktsystem mit gemeinsamen oder harmonisierten technischen Vorschriften unterliegen.

Die Integration drückt sich auch in der Verabschiedung gemeinsamer privatrechtlicher Vorschriften im Bereich des Binnenschiffsverkehrs aus. Auch hier bildet ein unter der Schirmherrschaft der ZKR erarbeitetes Übereinkommen die gemeinsame Grundlage: das Budapester Übereinkommen über den Vertrag über die Güterbeförderung in der Binnenschifffahrt (CMNI).

Neben der geographischen Integration sind auch bei der funktionalen Integration Fortschritte festzustellen: da die Binnenschifffahrt ein Glied der Transportkette darstellt, muss darauf geachtet werden, dass die im Bereich der Binnenschifffahrt geltenden Standards mit den Standards der anderen Verkehrsträger übereinstimmen. Aus diesem Grund wurde der Aufbau der Verordnung über die Beförderung gefährlicher Güter auf dem Rhein (ADNR) den entsprechenden Regelungen für die Straße (ADR) und die Schiene (RID) angeglichen. Die rheinische Verordnung wurde in ein gesamteuropäisches Übereinkommen (ADN) übernommen und wird künftig durch die UN/ECE verwaltet werden. Im Bereich der elektronischen Kommunikation hat man dafür Sorge getragen, dass die entwickelten Standards (die RIS: River Information Services) mit denen der anderen Glieder der Transportkette kompatibel sind.

Zwar sind noch nicht alle Teile dieses Integrationsprogramms vollständig umgesetzt⁸, aber die Ziele sind kaum umstritten. Sie werden vom Gewerbe und den Staaten akzeptiert. Insbesondere von Seiten der ZKR gibt es kein Zögern, an dieser Integration teilzunehmen.

⁸ Bei der Harmonisierung und der gegenseitigen Anerkennung von Berufstiteln und dem Zugang zu den Binnenschifffahrtsberufen müssen noch weitere Fortschritte erzielt werden.

2. Die Folgen der Integration für die ZKR

Diese Integration führt für den Rhein zu tief greifenden Veränderungen: dieser gibt seinen von der ZKR eigenständig verwalteten Sonderstatus auf und wird Bestandteil eines europäischen Gesamtsystems. Allerdings bleibt der Rhein das Rückgrat dieses europäischen Systems, schließlich ist er der aktivste und modernste Teil dieses Systems: über 70 % des europäischen Binnenschiffsverkehrs und über 90 % der europäischen Tankschiffahrt entfallen auf den Rhein. Der Rhein bleibt das Herz der europäischen Binnenschiffahrt, wird in diese jedoch vollständig integriert.

Diese veränderte Lage wirft im Hinblick auf die Verwaltung der Binnenschiffahrt zahlreiche komplizierte Fragen auf. In rechtlicher Hinsicht unterliegt der Rhein im Bereich der Schiffahrt weiterhin den Bestimmungen der Mannheimer Akte von 1868. Denn bei dieser Akte handelt es sich um eine internationale Übereinkunft, die älter ist als die Gemeinschaftsverträge. Mit der Schweiz ist ein Nicht-Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaft Vertragsstaat dieser Akte. Die besondere Stellung solcher vorgemeinschaftlichen internationalen Übereinkünfte wird durch den EG-Vertrag (Artikel 307) anerkannt.

Andererseits müssen die ZKR-Staaten, die Mitglieder der Europäischen Gemeinschaft sind, ihre Pflichten aus dem Gemeinschaftsrecht einhalten. Außerdem sind sie mit der Entwicklung der Verkehrspolitik der Gemeinschaft befasst.

Ohne in rechtliche Details gehen zu wollen, kann die Lösung, die entwickelt wurde, wie folgt beschrieben werden: die technischen Standards der ZKR wurden auf europäischer Ebene übernommen und die von der Europäischen Gemeinschaft ausgestellten Dokumente infolgedessen von der ZKR auf dem Rhein anerkannt. Um ein Beispiel zu nennen: in der neuen Richtlinie 2006/87 über die technischen Vorschriften für Binnenschiffe sind die Anforderungen der Rheinschiffsuntersuchungsordnung übernommen worden und die ZKR hat die Gültigkeit der gemäß dieser Richtlinie ausgestellten Gemeinschaftszeugnisse auf dem Rhein anerkannt. Auf diese Weise konnte die Vereinheitlichung erzielt werden, ohne dass der „rheinische Besitzstand“ dabei verloren gegangen wäre.

Die ZKR kann damit weiterhin als Verwaltungsinstanz für die gesamte europäische Binnenschiffahrt agieren. Doch läuft sie nicht Gefahr, einen Teil ihres Einflusses und ihrer Legitimation zu verlieren, die daher rühren, dass sie nur fünf Rheinuferstaaten umfasst, die es gewohnt sind, eng und sehr solidarisch zusammenzuarbeiten?

Sie hat auf diese Frage reagiert, indem sie für die europäischen Binnenschiffahrtsstaaten, die nicht Mitglied der ZKR sind, und die betroffenen internationalen Organisationen einen Beobachterstatus geschaffen hat.

Außerdem hat sie ihre Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission verstärkt.

B. Die Zukunftsperspektiven

Schon seit vielen Jahren stellt sich die Frage nach den Beziehungen zwischen der ZKR und der EU. Es liegt nicht an den Prinzipien, dass zwischen den beiden Institutionen eine Kluft besteht, denn die Prinzipien der Freiheit der Schiffahrt, der Einheit des Regimes und der Gleichbehandlung sind ihnen gemeinsam. Es liegt auch nicht daran, dass die Schweiz, die ein wichtiges Mitglied der ZKR ist, (noch) nicht der Europäischen Union angehört, schließlich arbeitet das Land mit dieser bereits in vielen Bereichen sehr eng und positiv zusammen. Das Problem besteht vielmehr darin, zur Behandlung von Binnenschiffahrtsfragen einen geeigneten fachlichen Rahmen zu finden.

Es ist bekannt, dass die europäische Binnenschifffahrt eine funktionsfähige Stelle braucht, d. h. einen Ort des Sachverständigen und der Verwaltung, an dem die durch ein gemeinsames Anliegen – die Wasserstraße – verbundenen Staaten zusammentreten können.

Da es der Europäischen Kommission an geeignetem Personal und dem erforderlichen Sachverständigen mangelt, zog sie eine Zeit lang die Errichtung einer europäischen Binnenschifffahrtagentur in Betracht. Bei Erfolg hätte diese Agentur vermutlich die Rolle der ZKR übernommen und dieser lediglich die wenigen polizeilichen Aufgaben auf dem Rhein gelassen.

Die Staaten lehnten diese Lösung jedoch ab, die aller Wahrscheinlichkeit nach sehr kostspielig gewesen wäre und lediglich den Effekt gehabt hätte, eine für ihre Wirksamkeit bekannte Institution durch eine neue Einrichtung mit ungewissem Potential zu ersetzen. Man hielt es daher für klüger, die bestehenden Institutionen beizubehalten, sie jedoch fortzuentwickeln, um sie den neuen Gegebenheiten anzupassen.

Um der Gemeinschaftsebene Rechnung zu tragen, müssen die Gremien und Tätigkeiten der Zentralkommission also weiter ausgebaut werden.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt erscheinen folgende Zielsetzungen sinnvoll:

- Die Zusammenarbeit zwischen der ZKR und der Europäischen Kommission muss gestärkt werden, damit die ZKR für die Kommission bestimmte Aufgaben übernehmen kann. So könnte die ZKR auf die unabhängige Ausübung eines Teils ihrer verordnungsrechtlichen Kompetenzen verzichten und im Gegenzug auf europäischer Ebene mehr Einfluss aufgrund ihres technischen Sachverständigen und Know-hows erhalten.
- Es müssen neue Handlungsformen entwickelt werden, um den aktuellen Bedürfnissen der Binnenschifffahrt Rechnung tragen zu können. Die Frage der Vereinheitlichung der Binnenschifffahrt kann auf verordnungsrechtlicher Ebene heute im Wesentlichen als gelöst betrachtet werden (zumindest kann davon ausgegangen werden, dass sie es bald sein wird). Von nun an sollte die Aufmerksamkeit auf andere Fragen gerichtet werden:
 - . Wie kann die Attraktivität der Binnenschifffahrtsberufe erhöht werden? Zwei Drittel der erwerbstätigen Kapitäne sind älter als 55 Jahre. Geeignetes Personal zu finden ist schwierig. Die Bedingungen für die Ausübung des Berufes unterliegen einem tief greifenden Wandel. Die Ausbildungen und der Verlauf der beruflichen Laufbahnen müssen geändert werden.
 - . Wie kann verhindert werden, dass die Erweiterung der EU, die Liberalisierung und die Globalisierung zu Verwerfungen oder schwer zu kontrollierenden Situationen in der Binnenschifffahrt führen? Die Schiffsflaggen, anhand derer früher das jeweils anzuwendende Recht bestimmt werden konnte, haben ihre Bedeutung größtenteils verloren. Bestimmten Formen der Deregulierung, deren negative Folgen auf anderen Märkten zu beobachten waren, sollte vorgebeugt werden.
 - . Wie kann das umweltfreundliche Image der Binnenschifffahrt verbessert werden, zumal dieser Aspekt im Hinblick auf ihre Attraktivität und die Akzeptanz der für sie erforderlichen Infrastrukturen eine wichtige Rolle spielen kann? Wie kann gleichzeitig gewährleistet werden, dass die Binnenschifffahrt nicht zu einem Opfer des Klimawandels wird?

Wie kann die wirtschaftliche Effizienz der Binnenschifffahrt verbessert werden? All ihrer Vorteile und neuen Möglichkeiten zum Trotz kommt die Binnenschifffahrt nämlich nur relativ schleppend voran. Aufgrund der Umschlagkosten ist sie nach wie vor ziemlich teuer. Des Weiteren ist sie ein komplexerer Verkehrsträger als die Straße. Damit sie diese Nachteile besser überwinden kann, sind daher weitere Innovationen notwendig.

All diese Fragen stellen sich nicht nur der Rheinschifffahrt, sondern der gesamten europäischen Binnenschifffahrt. Die Europäische Kommission hat sie mit einem Programm zur Förderung der Binnenschifffahrt (NAIADES) in Angriff genommen. Gleichwohl bildet die Rheinschifffahrt den wichtigsten und fortschrittlichsten Teil der Binnenschifffahrt. Der ZKR kommt daher bei der Lösung dieser Fragen eine wichtige Rolle zu.

Zu diesem Zweck muss sie sich einmal mehr neu erfinden und sich verändern, um ihren zweihundert Jahre alten Auftrag weiter wahrnehmen zu können.